Découverte

Le marketing public

Marine le Gall-Ely





Le marketing public

Comment tirer parti de la démarche marketing pour satisfaire les usagers sous contrainte d'intérêt général ?

Marine Le Gall-Ely

Maître de conférence
(Université de Haute Bretagne Rennes II)

Référence e-theque : 2003A0093T
ISBN : 2-7496-0056-1



e-theque - 167 rue Jean Jaurès - 59264 Onnaing

Résumé

« Les organisations publiques peuvent utiliser, à toutes fins utiles, la théorie et les pratiques du marketing tout comme le font les entreprises du secteur privé ». A l'époque de cette affirmation de KOTLER [1975], chacun s'accorde à reconnaître d'une part le dynamisme des organisations privées, et d'autre part, la volonté de bien collectif des organisations publiques. De là à vouloir implanter dans ces dernières les méthodes qui font le succès des premières, il n'y avait qu'un pas, allègrement franchi puisqu'il permettait de mettre au service du bien public des instruments d'une efficacité et d'un dynamisme accrus. Les résultats se sont avérés convaincants dans certains cas, décevants dans d'autres.

L'objectif principal de ce e-document est de présenter les adaptations nécessaires de la démarche marketing lorsqu'elle est appliquée dans le secteur public. Nous présenterons dans une première partie les domaines d'action publique ainsi que leurs spécificités en terme de marketing, puis nous exposerons les éléments de stratégie et les outils opérationnels du marketing adaptés au secteur public. Nous conclurons en soulignant que le marketing peut être rapproché des problématiques d'évaluation des politiques publiques en tant qu'instrument privilégié de régulation de services publics soustraits à la pression du marché.

Remarque :
Sauf indications contraires, les illustrations utilisées dans ce e-book proviennent du site : http://images.google.com

Sommaire

Introduction - L'extension du champ d'application de la démarche marketing au domaine public

Si le commerce est très ancien, le MARKETING est un concept beaucoup plus récent. Il s'est développé dans la première partie du 20ème siècle en tant que pratique et en tant que théorie.

Littéralement, ce terme anglo-saxon signifie mise en marché. Sa traduction française, la mercatique, est assez peu utilisée. La démarche de marketing consiste :

- à étudier le marché et à s'y adapter, ceci par l'étude des comportements des consommateurs et par le choix d'une stratégie adaptée (segmentation, positionnement, ciblage),
- et à définir des moyens d'action sur le marché, les politiques de produit, prix, distribution et communication.

Initialement, c'est dans les entreprises produisant des biens de grande consommation (détergents, alimentation, cosmétiques) que la conception moderne du marketing est apparue et s'est imposée [COCHOY, 1999 ; MEULEAU, 1988].

Très rapidement, dans la pratique, le champ d'application du marketing s'est élargi, franchissant les limites de son domaine d'élection. Il s'est progressivement étendu au secteur des biens semi-durables (automobile, électroménager, meubles) et à celui des services destinés au grand public : banque, voyages et tourisme, biens culturels (disques, livres, spectacles, etc.) et entreprises de distribution (grands magasins, hypermarchés, chaînes de magasins à succursales, etc.). Les producteurs de biens industriels (équipement, machines, informatique, etc.) se sont ouverts plus tardivement à la conception du marketing, mais sont désormais de plus en plus nombreux à le pratiquer. On parle alors de marketing interorganisationnel, industriel ou Business to Business (BtoB).

A l'origine, le marketing semble ne pas pouvoir être appliqué dans les organisations non-marchandes…

Théoriquement, le marketing a longtemps semblé ne pas pouvoir d'appliquer aux organisations n'ayant pas une vocation commerciale ou lucrative [BARTELS, 1968]. Pourtant, beaucoup d'organisations de ce type ont adopté très tôt les méthodes du marketing.

Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, les partis politiques ont pratiqué le marketing électoral ou politique. Puis les organisations sociales, philanthropiques, caritatives et religieuses ont également fait appel aux outils du marketing pour tenter de changer des habitudes du

public (organisations contre l'alcoolisme ou le tabagisme), pour obtenir des dons (Unicef, La Croix Rouge) ou pour attirer des fidèles (églises). Enfin, les pouvoirs publics, les collectivités locales et les administrations se sont mises, elles aussi, à l'heure du marketing tout d'abord par le biais de la communication dans les années 70 : campagnes gouvernementales pour les économies d'énergie, pour la sécurité routière ou pour l'emploi des jeunes, actions menées par des municipalités pour attirer des industriels.

…mais rapidement l'extension du champ d'application de la démarche est tenue pour acquise par les praticiens et les chercheurs.

Parallèlement au développement des pratiques marketing, les chercheurs se sont efforcés de concevoir une théorie du marketing [LICHTENTHAL et BEIK, 1984 ; COCHOY, 1999 ; HUNT, 2002, 2003].

A partir de débats qui ont lieu en 1965 à l'Université de l'Ohio (rapportés par HUNT en 1976), des articles fondateurs de KOTLER et LEVY [1969a] et de LAZER [1969] et de la controverse qui s'ensuit [LUCK, 1969 ; KOTLER et LEVY, 1969b ; KOTLER, 1972 ; TUCKER, 1974][1], l'extension du champ d'application du marketing au domaine non marchand est tenue pour acquise.

Se développent alors des réflexions théoriques sur le marketing politique ou électoral [PIOTET, 1974 ; LINDON et WEIL, 1974], sur le marketing social [KOTLER et ZALTMAN, 1971 ; SERRAF, 1976 ; KOTLER et FOX, 1980 ; MOLINA, 1984], sur le marketing des organisations à but non lucratif [FLIPO, 1985], sur le marketing des églises [FLIPO, 1984] et enfin sur le marketing des services publics [LAUFER, 1976 ; BON, LOUPPE et MENGUY, 1978 ; KOTLER, 1979]. IL existe également une littérature abondante sur le marketing des institutions culturelles, privées comme publiques [COLBERT, 1993 ; EVRARD, 1993 ; BOURGEON, 1994 ; BERGADAA et NYECK, 1995 ; MCLEAN, 1997 ; KOTLER et KOTLER, 1998 ; KOLB, 2000].

Dans le secteur public, comme le souligne GREFFE [1999], au premier abord, il ne devrait pas y avoir de problèmes d'identification des besoins et de marketing. Le vote légitime les choix politiques et fixe la demande adressée aux administrations. Cet auteur précise cependant que les choix politiques portent sur des principes et des objectifs peu précis. Les discussions législatives n'arrivent jamais aux degrés de précision requis par le fonctionnement courant de l'administration, des collectivités locales ou des entreprises publiques. Cette détermination politique des services collectifs, associée à une concurrence et une pression budgétaire accrue sur les services publics [LAMARCHE, 1998], appelle donc une réflexion sur la manière de les définir et de les préciser, compte tenu des besoins, attentes et comportements des usagers.

> « Les organisations publiques peuvent utiliser, à toutes fins utiles, la théorie et les pratiques du marketing tout comme le font les entreprises du secteur privé. »
> KOTLER [1975]

A l'instar de KOTLER [1975], beaucoup de chercheurs et praticiens considèrent aujourd'hui le marketing comme une philosophie générale utilisable par toutes les organisations quelle que soit leur nature.

Il existe maintenant des revues généralistes de marketing non-marchand comme le Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing, l'International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector marketing ou encore le Journal of Public Policy and Marketing ainsi que des revues spécialisées dans certains services publics telle que le Health Marketing Quaterly, le Journal of Hospital Marketing and Public Relations, le Social Marketing Quaterly ou encore le Journal of Marketing for Higher Education.

Notons que les recherches les plus récentes de Philip KOTLER portent sur l'extension du marketing à l'éducation [KOTLER et FOX, 1995], au développement économique [KOTLER, JATUSRIPITAK et MAESINCEE, 1997], aux arts [KOTLER et SCHEFF, 1997 ; KOTLER et KOTLER, 1998], aux lieux [KOTLER, HAIDER et REIN, 1993], à la santé [KOTLER et CLARKE, 1986] et aux problèmes sociaux [KOTLER et ROBERTO, 1989].

Avant les années 1960, le marketing est défini comme une théorie de l'échange entre une entreprise privée et des clients. Les premières recherches en marketing ont d'ailleurs pour objectif le développement de connaissances sur les circuits de distribution optimaux ou sur l'efficacité de la communication publicitaire. Puis, le marketing se centre sur la satisfaction des besoins des consommateurs.

Depuis les années 1960, de nombreuses définitions du marketing ont été proposées. Nombre d'entre elles sont tendancieuses ou incomplètes. Il existe ainsi des définitions qui réduisent le marketing à ces outils les plus controversés (études de marché, publicité ou techniques agressives de vente). A l'inverse, des définitions « idéalistes », proposées notamment par les auteurs américains, mettent l'accent sur l'aspect socialement positif du marketing, à savoir son orientation vers la

satisfaction des consommateurs, qui, certes, à la base du marketing, n'en est que le moyen essentiel et non l'objectif[2].

Une définition simple du marketing est donnée par LINDON [1994].
Le marketing est défini comme « l'ensemble des moyens dont dispose une entreprise pour vendre ses produits à ses clients d'une manière rentable ».

Cette définition ne peut cependant s'appliquer aux organisations des secteurs non marchands (qui ne sont pas des entreprises, qui n'ont pas de produits à vendre et dont l'objectif n'est pas de gagner de l'argent).

Pour qu'une définition du marketing puisse rendre compte de son utilisation par ce type d'organisations, il faut alors en remplacer les termes les plus restrictifs par des termes plus généraux.
Plutôt que d'entreprises, il convient de parler d'organisations, ce qui inclut les partis politiques, les causes sociales et philanthropiques, les pouvoirs publics et les administrations.
Plutôt que de clients, il faut mentionner les publics : électeurs, citoyens, administrés ou toute autre catégorie de la population.
Plutôt que de vendre des produits, il s'agit de promouvoir des comportements, ce qui couvre aussi bien les comportements politiques et sociaux des individus que leurs comportements d'achat et de consommation.
Et enfin la « rentabilité » est remplacée par la réalisation d'objectifs, sachant que ces derniers peuvent fort bien ne pas être de nature financière.

Une définition réaliste du marketing est alors :
« Le marketing est l'ensemble des méthodes et des moyens dont dispose une organisation pour promouvoir, dans les publics visés auxquels elle s'intéresse, des comportements favorables à la réalisation de ses propres objectifs. »

Le marketing et ses méthodes suscitent cependant encore régulièrement des inquiétudes. Celles-ci sont d'autant plus exacerbées lorsque, notamment en France, l'on évoque leur extension au secteur public, domaine de l'intérêt général et de l'égalité. Les auteurs français sont notamment plus critiques que les auteurs américains envers l'extension du marketing au domaine public [LINDON, 1994], peut-être en raison d'une plus grande complexité du secteur public français.

L'objectif principal de ce e-document est de présenter les adaptations nécessaires de la démarche marketing lorsqu'elle est appliquée dans le secteur public.

/ Nous présenterons en premier lieu les domaines d'action publique ainsi que leurs spécificités en terme de marketing. Nous préciserons alors la définition du marketing public et son champ d'application.

/ Nous exposerons en second lieu les éléments de stratégie du marketing public. L'intérêt d'une réflexion sur l'usager, ainsi que l'utilité d'une adaptation des outils d'étude de marché et des concepts de segmentation, de positionnement et de ciblage sera démontré.

/ Enfin, en troisième lieu, nous montrerons comment les outils opérationnels du marketing (politiques de produit, prix, distribution et communication) peuvent être adaptés au secteur public.

Nous conclurons en soulignant que le marketing peut être rapproché des problématiques d'évaluation des politiques publiques en tant qu'instrument privilégié de régulation de services publics soustraits à la pression du marché.

I - Définition et spécificités du marketing public

La pratique du marketing est restée longtemps associée à la recherche du profit par l'entreprise privée, et ce n'est qu'au début des années soixante-dix que l'on a vu cette démarche s'étendre en dehors de ce champ. On parle alors, pour rendre compte de cette ouverture, sans toujours bien les définir, de marketing des organisations à but non lucratif, de marketing politique, de marketing des services publics, de marketing social. Les travaux dans ces domaines ne semblent toujours pas constituer un corpus théorique cohérent. Il est donc intéressant aujourd'hui d'essayer de définir un « marketing public », s'il en existe un…

1 - Les domaines d'action publique

Le terme « organisations publiques » regroupe des entités très hétérogènes, et ceci tout particulièrement en France. Il peut regrouper ainsi des organisations aussi différentes que la S.N.C.F, le Ministère des Finances, ou encore les collectivités locales [HERMEL et ROMAGNI, 1990]. De nombreux travaux en management public ou en gestion publique ont souligné la complexité du secteur public et la difficulté d'établir une frontière entre les organisations publiques et privées [GREFFE, 1979, 1999 ; LE DUFF et PAPILLON, 1988, 1997 ; BARTOLI, 1997]. Les premiers travaux en marketing public ont alors logiquement essayé de définir une typologie des organisations publiques permettant de cerner le champ du marketing public [BON, DELABRE et NIOCHE, 1977; SAIAS et LEONARDI, 1977]. Nous reviendrons donc, dans une premier point, sur la diversité des organisations publiques, puis retiendrons, dans un second temps, une typologie nous permettant de cerner le champ d'application du marketing public.



A - La diversité des organisations publiques

La complexité de la sphère publique relève tout d'abord de sa diversité. Mais d'autres facteurs tels que la confusion entre secteur public, service public et fonction publique viennent compliquer encore l'analyse. De prime abord, une distinction essentielle est à faire entre les trois notions de secteur public, service public et fonction publique [BARTOLI, 1997].

La notion de secteur public renvoie à une dimension structurelle : un pouvoir de décision dominant de l'Etat sur les objectifs de l'organisation et une possession dominante par l'Etat des moyens de cette organisation.

La notion de service public renvoie à une dimension politico-culturelle : un ensemble de prestations assorties de garanties pour l'usager citoyen, dans un cadre de développement de la solidarité sociale.

Les trois principes du service public
Continuité
Egalité
Mutalibilité

Pour cela, trois grands principes ont été énoncés au début du siècle :

- la continuité selon laquelle les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue,
- l'égalité selon laquelle tous les usagers doivent être placés face aux services publics dans une position égale sans discrimination ni avantage,
- et la mutabilité selon laquelle les prestations fournies doivent être toujours adaptées à ses besoins, ce qui suppose qu'elles évoluent quand ces besoins changent.

Enfin, la notion de fonction publique renvoie à une dimension juridique. On entre ici de plein pied dans le champ des statuts juridiques, notamment en ce qui concerne les personnels du secteur public.

La frontière entre public et privé dans les structures françaises n'est pas simple à définir même si elle est fondée sur des bases économico-juridiques et sur des usages historiques assez différenciés. La distinction publique/privée ne correspond en fait pas à une frontière, mais à un continuum entre les organisations totalement réglementées par l'autorité publique et les organisations totalement déréglementées, ou encore entre des activités totalement régaliennes et des activités totalement marchandes.

B - Une typologie des organisations et des marketing dans le secteur public

Nous retiendrons ici une typologie en quatre catégories en gardant à l'esprit que l'analyse d'un marketing public devra se faire organisation par organisation (mais n'en est-il pas de même dans les diverses organisations privées ?).

Au plan structurel, la sphère publique française peut être décomposée en quatre grands domaines [BARTOLI, 1997] :

- la fonction publique d'Etat,
- la fonction publique territoriale,
- la fonction publique hospitalière,
- les entreprises publiques et autres organismes publics.

+ La fonction publique d'Etat est composée des administrations d'Etat, les ministères civils au découpage variable selon les gouvernements (Education nationale, Economie et finances, Intérieur, Logement, Agriculture, Défense, Travail et Emploi…). Ces administrations sont

Le marketing public s'applique à la fonction public d'état, i.e. aux services centraux et déconcentrés des administrations.

généralement structurées en deux types d'entités : des services centraux (qui coordonnent l'ensemble des actions du ministère et définissent les grandes orientations) et des services extérieurs ou déconcentrés (unités territoriales déconcentrées, directions régionales ou départementales) qui appliquent sur le terrain la politique nationale.

Si l'on considère la nature ou le contenu de son activité, cette fonction publique correspond aux services publics de souveraineté, de solidarité et de subsidiarité (bien que certains services publics soient également rendus par des collectivités locales).

Ces services publics sont l'objet du **marketing des services publics** ou **marketing public** proprement dit [BON, LOUPPE et MENGUY, 1977 ; HERMER et ROMAGNI, 1990].

+ Dans l'ensemble de la fonction publique territoriale, on peut distinguer deux grandes familles :

- les administrations publiques locales : collectivités territoriales (environ 37000 communes, une centaine de départements et 26 régions), groupements de communes (communautés urbaines ou d'agglomération, pays), établissements publics intercommunaux, communaux et départementaux, organismes publics d'action locale,
- les organismes semi-publics, associatifs ou privés tels que par exemple les offices publics d'habitation (HLM), les caisses de crédit municipal, les associations syndicales autorisées, les organismes consulaires.

Cette fonction publique assure les services publics locaux à destination des habitants et des entreprises. Notons que ceux-ci sont assurés à l'échelon local par les collectivités locales, mais qu'il n'existe pas de service public local par nature, la personne ayant en charge un service public pouvant changer au cours du temps. Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé de distinguer le service public national assuré par une collectivité locale du service public local par attribution de compétences à ladite collectivité.

Le marketing territorial s'applique à la fonction publique territoriale.

Au niveau local, le marketing peut prendre deux formes selon les problématiques sous-jacentes :

- **le marketing des services publics ou marketing public local** visant à satisfaire les besoins et attentes des habitants, Ce marketing relève du champ du marketing public. Sa problématique est la même, seule sa géographie change.
- **le marketing territorial** (dont nous ne traiterons pas dans la suite de ce e-document) visant à promouvoir un territoire [GIRARD, 2000], à développer une identité locale [GIRARD-MILLET, 1995 ; DECAUDIN, MOULINS, 2000 ; SPERLING, 1991] et à assurer le développement économique local [TEXIER et VALLA, 1992 ; VALLA, 1992 ; MECHIN, 2000]. Certains parlent également de marketing urbain [NOISETTE, 1996 ; NOISETTE et VALLERUGGO, 1996], de marketing des villes [HETZEL, 2000] ou de marketing des lieux [KOTLER, HAIDER, REIN, 1993].

Le **MARKETING TERRITORIAL** peut être défini comme :

« l'ensemble des actions individuelles ou collectives engagées par les collectivités territoriales auprès des habitants afin de promouvoir l'entité d'une part, mais aussi en vue de renforcer et ou d'affirmer leur sentiment d'appartenance, leur identité par rapport aux niveaux de territoire auxquels ils appartiennent »
[GIRARD-MILLET, 1995]

et,

« l'ensemble des actions individuelles ou collectives destinées à attirer des activités nouvelles, à favoriser le développement des entreprises ou institutions exerçant localement leur activité, à promouvoir globalement une image favorable »
[VALLA, 1992].

A travers les définitions du marketing territorial, il apparaît clairement que le marketing territorial s'adresse à deux types de clientèles : les habitants et les entreprises.

Le domaine du développement économique relève d'une perspective très éloignée des produits de grande consommation. Il est donc pertinent d'emprunter les approches spécifiques du marketing des services aux entreprises.

La problématique spécifique du marketing territorial peut alors être abordée comme une analyse comparée entre :

- d'une part, les pratiques des villes, qui cherchent à attirer des entreprises sur leur territoire, et à mieux appréhender les besoins des entreprises qui y sont déjà implantées,
- d'autre part, les pratiques des entreprises qui recherchent une implantation nouvelle, ou souhaitent simplement se développer en utilisant les ressources disponibles localement,
- au sein d'un environnement complexe, caractérisé par un système de contraintes et d'opportunités, des systèmes d'influence, et des réseaux entre les acteurs concernés [VALLA, 1992].

Cette analyse peut être complétée par une prise en compte de la dimension internationale du marché de l'implantation, posant des problèmes spécifiques pour l'action marketing, problèmes liés notamment à la taille critique d'intervention pour atteindre les marchés internationaux [BROSSARD, 1997].

Le marketing social s'applique à la fonction publique hospitalière et de santé.

+ La fonction publique hospitalière et de santé concerne les effectifs fonctionnaires du millier d'établissements hospitaliers publics. Le service public hospitalier est défini à partir d'un certain nombre d'obligations faites non seulement aux hôpitaux publics, mais aussi aux établissements de droit privé s'excluant de toute activité commerciale. Ainsi, plus de 400 établissements privés à but non lucratif ont sollicité et obtenu leur participation au service public hospitalier.

En tant qu'organisation publique, les hôpitaux publics mettent également en œuvre un marketing public. Mais la mission des services publics sociaux et sanitaires relève du **marketing social** (dont nous ne traiterons pas dans la suite de ce e-document).



Le **MARKETING SOCIAL** peut être défini comme :
« l'utilisation des principes et techniques marketing pour amener une audience cible à volontairement accepter, rejeter, modifier ou abandonner un comportement pour le bénéfice d'individus, de groupes ou de la société dans son ensemble »
[KOTLER et ROBERTO, 1989].



Le marketing mis en œuvre dans les autres organismes publics dépend notamment de leur situation concurrentielle : **marketing classique** pour les entreprises publiques telles EDF, **marketing public** pour les organisations assurant une délégation de service public telles les sociétés de transport urbain.

Les contributions du marketing dans ce domaine sont nombreuses [KOTLER et ZALTMAN, 1971 ; SERRAF, 1976 ; KOTLER et FOX, 1980 ; MOLINA, 1984 ; ANDREASEN, 1984, 1995 ; MEUNIER, 1986]. Elles concernent par exemple l'utilisation des techniques marketing pour modifier les comportements de consommation d'alcool [DARIAN, 1993] ou de tabac [FOX et KOTLER, 1981 ; GALLOPEL, 2000].

+ Enfin, les entreprises publiques et autres organismes publics constituent une dernière catégorie, particulièrement hétérogène. On y trouve de manière non exhaustive :

- quelques rares anciennes entreprises nationalisées ayant simplement de public, la majorité de leurs capitaux, mais dont les modes de fonctionnement et les statuts sont assimilables à des entreprises privées (anciennement Renault, BNP, Bull),
- les entreprises publiques à statut qui, même si elles se trouvent souvent en situation de concurrence, fonctionnent selon des caractéristiques très proches des services de l'Etat notamment sur trois points : leur gestion du personnel, leur gestion comptable et financière et la nomination de leurs dirigeants (EDF-GDF, SCNF, RATP…),
- les établissements publics (EPIC, établissements publics industriels ou commerciaux ou EPA, établissements publics administratifs) ayant des activités liées à un certain intérêt général dans un contexte plus ou moins marchand (La Poste par exemple),
- les établissements privés sous contrat, placés sous tutelle et contrôlés par des organismes publics avec du personnel qui relèvent de contrats particuliers comme dans l'éducation nationale, ou encore des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités territoriales détiennent la majorité du capital,
- les organismes paritaires comme, par exemple, la Sécurité Sociale dont la gestion est partagée entre l'Etat, la direction et les instances syndicales.



Source : www.ratp.fr

Les trois premiers types d'organisations entretiennent des relations commerciales avec leurs clients, et dans le cadre de la mission d'intérêt général, sont appelés à satisfaire des besoins individuels. Quand les techniques marketing sont utilisées, elles ne nécessitent pas d'adaptation, sauf aux objectifs particuliers de l'organisation. L'introduction progressive du marketing dans ces organisations est présentée de manière détaillée par HERMEL [1995].
Les deux dernières catégories d'organisation se comportent plutôt comme des administrations, mettant en œuvre un marketing public.

Le tableau 1 vise à classer les organisations privées et publiques en fonction du type de marketing dont elles relèvent. Cette classification n'est pas exhaustive et est susceptible d'évolution.

Tableau 1 - Les différents types de marketing

<table>
<tr><th>Statut
Objectifs poursuivis</th><th>Privé</th><th>Public</th></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Marketing classique</td></tr>
<tr><td>A BUT LUCRATIF</td><td>Entreprises
Professions libérales
Artisans
Commerçants
Institutions financières
Banques</td><td>Entreprises nationalisées et publiques</td></tr>
<tr><td rowspan="2">A BUT NON LUCRATIF</td><td>Mutuelles
Coopératives</td><td>Etablissements publics et commerciaux (éventuellement locaux)</td></tr>
<tr><td>Marketing social
Associations confessionnelles et culturelles
Fondations
Organisations philantrophiques
Services publics sociaux et sanitaires</td><td>Marketing public
Services centraux et déconcentrés des ministères
Organismes publiques
Etablissements privés sous contrat

Marketing territorial
Collectivités territoriales (municipalités, départements, régions, groupements)
Organismes semi-publics</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Marketing politique
Partis et hommes politiques</td></tr>
</table>

Adapté de HERMEL et ROMAGNI [1990].

2 - Historique du marketing public

Dans le système bureaucratique traditionnel, au sein d'un Etat de droit, c'est la puissance publique qui est supposée détenir le savoir et la légitimité (dont la garantie est portée par le vote démocratique) : c'est donc à elle d'orienter les actions publiques en fonction des besoins qu'elle détermine pour les bienfaits de la population. Dans une telle optique, le marketing ou du moins le marketing stratégique est inutile. Les représentations de l'usager vont cependant se transformer progressivement au cours du XXème siècle et le marketing public se développer. Il est alors possible de distinguer trois étapes dans l'adoption du marketing par le secteur public [BON, LOUPPE et MENGUY, 1977 ; HERMEL et ROMAGNI, 1990 ; BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2002].

A - Le marketing public de première génération : une transposition des outils sans adaptation

Dans un premier temps, à partir des années 1960, le secteur public procède par emprunt des outils. Il s'agit d'une approche intervenant en aval de la décision publique, d'un marketing public de première génération [BON, LOUPPE et MENGUY, 1977 ; HERMEL et ROMAGNI, 1990]. Les organisations publiques rentrent souvent dans cette phase lorsqu'elles s'aperçoivent que leurs services sont mal conçus ou peu utilisés et qu'elles ont le sentiment de pouvoir mieux faire.

Une 1ère étape
|
L'emprunt des outils

C'est l'époque de l'intervention directe du public (la participation) dans la marche des services : des représentants des usagers siègent dans les conseils d'administration, des relais sont organisés avec des associations pour la gestion de certains services publics notamment culturels et humanitaires.

Cette approche se traduit souvent par l'appel à la publicité et à la promotion des services dans les points de contact avec le public. HERMEL et ROMAGNI [1990] citent les premières créations en 1971, du SIRP (service de l'information et des relations publiques) des P.T.T. et du SIRPA pour le Ministère des Armées. Au départ ayant pour vocation la communication organisée entre le ministre et les organes de presse, ces services développent très vite des actions de publicité (sur les produits de la Poste ou sur les métiers de l'armée par exemple).

C'est aussi souvent, pour ces organisations, l'occasion de découvrir leurs problèmes d'accueil et d'essayer d'y remédier en créant des postes d'hôtesse et des services de renseignements. Ces actions ont, en

général, un impact rapide et permettent souvent d'améliorer la proportion des utilisateurs du service public, le taux de fréquentation des points de contact, le nombre de demande de renseignements, le taux d'acceptation d'une nouvelle mesure… C'est également l'occasion de créer un service « étude et recherche marketing », mais sans une véritable transformation et adaptation de l'organisation selon une démarche de marketing stratégique.

Pour autant cette période trouve vite ses limites du fait d'une relative indifférence (voire réticence) du public.

L'évolution des attitudes et des mentalités du public, la création d'associations de consommateurs sont à l'origine d'une prise en compte plus importante des besoins du public dans l'élaboration des projets publics à partir des années 1980. Un nouveau type d'usager, à la fois consommateur et financeur du service public, est né. Des interpellations aux monopoles et des risques sociaux liés à l'insatisfaction apparaissent alors.

B - Le marketing public de seconde génération : une intégration des finalités de l'action publique

Dans un second temps, une véritable réflexion stratégique est mise en œuvre. Le secteur public passe alors à une approche évolutive du marketing considérant que l'intérêt général n'est pas nécessairement opposé aux intérêts particuliers [BON, LOUPPE et MENGUY, 1978]. Apparaît un marketing public de seconde génération fondé sur le partenariat avec les publics [HERMEL et ROMAGNI, 1990]. Il s'agit là d'un véritable marketing stratégique dont le rôle consiste à consulter le public et à l'associer aux phases d'élaboration du projet.

Une 2ème étape
|
Une réflexion stratégique

Le marketing devient de plus en plus important dans les organisations publiques, car les choix politiques portent de plus en plus sur des principes et objectifs. Et même si la discussion législative permet de préciser, notamment sur les aspects budgétaires, ces principes et objectifs, elle n'arrive jamais aux degrés de précision requis par le fonctionnement courant de l'administration, d'autant plus que le principe même de la loi est de procéder de manière générale et non particulière [GREFFE, 1999].

Les organismes publics constatent ainsi de plus en plus que pour remplir leur mission de service public tout en respectant le principe de mutabilité (qui consiste à transformer la prestation en fonction de l'évolution des besoins), il leur faut précisément connaître et étudier ces besoins et comportements du public auquel ils s'adressent afin de

développer des formes de réponses adaptées, ce qui est précisément l'objet du marketing.

C - Vers un marketing public relationnel ?

Une 3ème étape
|
La relation de service

SABADIE [2000b] souligne que les efforts de modernisation de l'Etat et de ses services ont participé à l'introduction de la logique managériale dans la sphère publique en privilégiant, cependant, l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique (sous-entendu la maîtrise des dépenses) au détriment des dispositifs de participation et d'écoute des usagers. La réforme des services publics n'a donc pas fondamentalement modifié la relation des services publics à l'usager. Ce dernier est toujours traité de manière conflictuelle, il se voit octroyer de nouveaux droits qui sont définis unilatéralement.

Une troisième étape du marketing public devrait aboutir à une concertation et à une négociation entre les divers partenaires sociaux. Il s'agirait alors de mettre en œuvre un véritable marketing relationnel dans le secteur public [MOULINS, 2000], une démarche plus proche du marketing Business to Business. Des exemples de cette troisième étape commencent à apparaître, notamment dans le domaine culturel [GOMBAULT, 2001 ; PASSEBOIS, 2002].

3 - Les spécificités du marketing public

Lorsque l'on parle de secteur public ou de service public, le terme « public » reste toujours le terme le plus important du débat. Or les spécificités du marketing public naissent de la conjonction d'un ensemble de facteurs liés à la fois au caractère « public » et au caractère « service » de l'activité. BON [1989] a précisé les caractéristiques du secteur public ayant un impact sur la démarche marketing et les spécificités qui en découlent. Il distingue les caractéristiques liées à la dimension « publique » de celles liées à la dimension « service ». Les premières nécessitent une adaptation de la dimension stratégique du marketing alors que les secondes influencent principalement la dimension opérationnelle, le marketing-mix.

A - La dimension « publique » et ses implications stratégiques

Trois caractéristiques « publiques »
1) Relation non marchande
2) Recherche de l'intérêt général
3) Contrôle public

La première caractéristique des services publics est liée à la relation non marchande. Il s'agit ici d'une spécificité économique, l'absence de relation marchande ayant pour conséquence une absence de contrôle et de verdict continu et direct par les clients et la nécessité de rechercher des fonds hors marché.

Le marketing dans un contexte non marchand consiste donc :

- à mettre en place un système d'information permanent sur la satisfaction du public et l'évolution des besoins, développer un système d'information marketing à l'aide d'études de marché, d'observation d'indicateurs, de panels, rechercher un verdict permettant une amélioration continue des services,
- à proposer des gammes de services différenciés (segmenter, positionner et cibler),
- à faire du « *fund rising* » ce qui nécessite une politique de communication institutionnelle, l'animation de relais d'opinion, des actions de lobbying. Le « *fund rising* » est surtout une démarche pratiquée par les associations de la loi de 1901, mais, même s'il prend des formes plus discrètes, il est également pratiqué par certains services publics.

La seconde caractéristique est la recherche de l'intérêt général au-delà de la satisfaction des intérêts particuliers des usagers du service public.

Dans ce contexte, le marketing trouve sa place :

- pour identifier des solutions acceptables par toutes les parties prenantes, car s'il est vrai que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers, il est également vrai que ce même intérêt général n'est pas toujours contraire aux intérêts particuliers (cas notamment des mesures de simplifications administratives),
- pour différencier les solutions proposées et les adapter aux différentes catégories de clientèle, car l'intérêt général, s'il doit respecter le principe d'égalité, ne doit pas nécessairement entraîner une identité de traitement (principe de mutabilité, d'adaptation aux besoins).
- pour expliquer les motifs d'intérêt général, infléchir certains comportements et rendre plus facilement acceptables, légitimer les décisions d'intérêt général.

Enfin, ces services sont caractérisés par le contrôle public. L'Etat intervient pour définir les priorités, la fixation des tarifs et même parfois dans la préconisation du choix du matériel.

Le marketing intervient alors notamment pour :

- évaluer les conséquences au niveau du public de telle ou telle décision d'intérêt supérieur,
- informer les partenaires politiques de l'état du marché, des attentes du public et faire ainsi pression pour que ces intérêts soient respectés (importance accrue du marketing interne).

B - La dimension « service » et ses implications opérationnelles

Trois caractéristiques « service »
1) Immatérialité
2) Contact direct prestataire/client
3) Participation de l'usager à la production.

BON [1989] montre que les principaux résultats des recherches menées en marketing des services [EIGLIER, LANGEARD, 1975, 1987] sont applicables aux services publics.

Les trois caractéristiques fondamentales communes à l'ensemble des services sont :

- leur caractère immatériel,
- le contact direct entre le prestataire et le client,
- la participation de l'utilisateur à la production.

Le service est immatériel, ne peut être stocké. Se posent alors des problèmes d'adéquation de l'offre à la demande particulièrement délicats entraînant des problèmes de dimensionnement de l'entreprise de service. Notons cependant que même s'il est source de mauvaise image dans certains services publics particulièrement administratifs, il faut noter que, dans le secteur des transports, les entreprises privées s'inspirent souvent de la qualité des services de transports publics nationaux ou urbains.

L'immatérialité et l'impossibilité de stockage des services ont des conséquences importantes sur la spécificité du marketing à mettre en œuvre :

- L'étalement de la demande au niveau de la journée, de la semaine, du mois ou de l'année est un domaine d'action prioritaire. Cet étalement peut être obtenu principalement à travers des actions tarifaires (transport) ou des actions de communication(« Bison Futé »).
- Le service étant difficile à décrire, la communication des services publics est rendue délicate par la difficulté de représentation du service rendu.

Le prestataire de service est en contact direct avec le client. Il est alors nécessaire de personnaliser le service, de coordonner procédure et qualité de service, d'optimiser l'environnement de service.

Le marketing doit donc insister sur :

- la responsabilisation des agents en contact avec leur public, leur motivation, leur formation, afin qu'ils puissent adapter la prestation aux besoins du public, dans le cas du contact humain,
- l'aménagement des locaux d'accueil et, d'une façon générale, l'amélioration de tous les éléments qui facilitent et rendent plus confortables l'accès au service,
- l'amélioration de la conception et la présentation de l'imprimé, la rapidité du traitement du cas et le taux d'erreur dans le cas du contact épistolaire,
- l'automatisation des opérations banales permettant d'améliorer la qualité du service rendu en augmentant l'amplitude horaire d'ouverture (24 h sur 24) et en augmentant la densité du réseau, en soignant la localisation, la facilité d'utilisation et le fonctionnement des équipements.

Enfin, <u>le client participe au processus de production</u> et doit donc être informé.

La spécificité de l'action marketing dans ce contexte consiste à :

- informer et éduquer le public afin qu'il fasse le meilleur usage du service qui lui est proposé et qu'il en tire la plus grande satisfaction possible,
- mettre en œuvre des moyens destinés à corriger les erreurs faites par les clients (communication informative et non persuasive).

En résumé de la partie I…

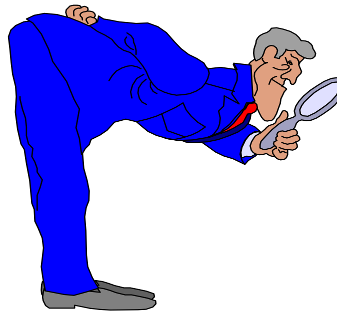


Le marketing public se rapporte au marketing mis en œuvre dans les administrations publiques. Il se distingue du marketing territorial qui concerne les collectivités territoriales et autres organisations locales et du marketing social relatif aux organisations qui traitent de problèmes sanitaires et sociaux.

L'introduction du marketing dans les administrations a été progressif : un emprunt des outils d'études de marché et de communication dans un premier temps, la mise en œuvre d'une véritable réflexion stratégique visant à placer l'usager et le citoyen au centre de l'organisation publique dans un second temps. Reste à établir une véritable relation de partenariat entre l'administration et son public.

Le marketing public se distingue du marketing des entreprises privées par plusieurs caractéristiques : relation non marchande, recherche de l'intérêt général, contrôle public pour sa dimension « publique », immatérialité, contact direct prestataire/client, participation du client

à la production du service pour sa dimension « service ». Ces caractéristiques ont des implications importantes en matière de définition d'une stratégie marketing et de choix des outils marketing dans le domaine public.



Ainsi les caractéristiques liées à la dimension publique influencent la définition d'une stratégie marketing. Se posent alors les questions suivantes : Qui est le « client » ? Comment mesurer ses besoins et ses attentes ? Comment les satisfaire sous contrainte de défense de l'intérêt général ? / La deuxième partie de ce e-document tente de répondre à ces questions.

Les caractéristiques liées à la dimension service influencent le choix des outils d'action marketing, du marketing-mix. Se posent alors une autre série de questions : Comment définir un service public de qualité ? Comment définir le prix et les modalités de paiement du service public ? Comment distribuer de manière équitable et rentable le service public ? Et enfin comment communiquer avec les publics afin d'informer tout en légitimant ? / Nous tenterons d'y répondre dans la troisième partie de ce e-document.

II - Le marketing stratégique public

Le marketing stratégique recouvre les fonctions qui, logiquement et chronologiquement, précèdent la production et la mise en vente du produit ou du service. Ces décisions se situent dans le moyen-long terme. Son rôle est de :

- définir le marché de l'entreprise (consommateurs actuels et potentiels ; produits concurrents),
- suivre l'évolution de ce marché de référence grâce aux études de marché,
- puis orienter l'entreprise vers des opportunités existantes ou créer des opportunités attractives pour elle : c'est la définition de la stratégie marketing.

Les spécificités des organisations publiques et de leurs finalités influencent la définition d'une stratégie marketing. Dans cette seconde partie, nous verrons qui est le « client » de ces organisations, comment mesurer ses besoins et attentes en adaptant les outils d'étude de marché et enfin comment les satisfaire à travers la définition d'une stratégie.

1 - L'usager, le client et le citoyen

La première étape de la démarche marketing est d'identifier le marché visé par l'organisation, c'est à dire de définir qui seront ses clients et quelles sont leurs caractéristiques et habitudes d'achat et de consommation. Si une organisation publique a pour objectif de satisfaire les besoins des usagers du service public, elle se doit également de défendre l'intérêt général. Or, il y a souvent une contradiction ou une différence notable entre le besoin d'un particulier et l'intérêt général [HERMEL et ROMAGNI, 1990]

A - Satisfaire l'usager…

Très souvent, les termes « public », « usager » ou « client » sont indifféremment utilisés en marketing public. Il apparaît pourtant nécessaire de les préciser.

Le public est l'ensemble des personnes extérieures au service mais intéressées à son fonctionnement.

GREFFE [1999] et DE QUATREBARBES [1996] distinguent alors au sein du public :

- les clients : ils passent les ordres, décident des prestations,
- les prescripteurs : ils recommandent d'utiliser tel ou tel produit,

- <u>les usagers directs</u> : ils utilisent, consomment le service,
- <u>les usagers indirects</u> : ils bénéficient ou pâtissent de l'existence du service sans en être utilisateurs directs,
- <u>les financeurs et contribuables</u> : ils financent à des titres divers et dans des proportions variées les services.



Selon les services publics concernés, ces catégories se combinent diversement. Il peut également y avoir changement de rôle. Par exemple, à la Poste, les clients sont ceux qui envoient des lettres et les usagers sont ceux qui les reçoivent. En matière d'éducation, les clients sont les parents et les élèves sont les usagers. En matière de santé, les malades seront en même temps clients et usagers, pourront être en partie aussi les financeurs en tant que contribuables, et les médecins sont les prescripteurs [GREFFE, 1999].

Dès 1978, BON, LOUPPE et MENGUY décrivent l'apparition d'un nouveau type de relations entre le public et l'administration. Ils soulignent le passage d'une conception traditionnelle de « l'administré » (sujet sous tutelle) ou de « l'usager » (consommateur captif) à la notion de « client ». Ils notent cependant que cette évolution sémantique ne modifie pas de manière fondamentale la relation avec le public. Le client reste dans une relation de dépendance vis à vis de l'administration, soit parce que celle-ci détient un monopole, soit parce qu'en cas de litige ou de conflit, elle se retranche derrière ses prérogatives de puissance publique, soit tout simplement parce que le pouvoir de négociation du client reste faible.

SAIAS et LEONARDI [1979] précise que la différence entre l'usager et le client provient essentiellement du partage du pouvoir entre fournisseur et consommateur. L'usager utilise le service que l'administration veut bien lui fournir, il n'a parfois même pas le choix de refuser d'utiliser le service. Au contraire, le client choisit de consommer ou non un service en fonction de sa qualité, de son prix… de son adéquation à ses besoins et attentes. Plus le secteur public est ouvert à la concurrence, plus le degré de substitution de l'offre est élevé et plus le pouvoir du consommateur est élevé.

Les définitions du Réseau du Service Axé sur le Citoyen (RSAG)

Depuis plus d'une décennie, le Canada œuvre pour une modernisation de ses services publics et une amélioration de leur qualité. Dans ce but, le réseau du service axé sur les citoyens (RSAC) fut mis sur pied par le Centre Canadien de Gestion (CCG) en juillet 1997 afin d'accélérer la modernisation des modes de prestation de services au sein du secteur public canadien. Chapeauté par le CCG, le Réseau compte dans ses rangs plus de 200 fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi que des universitaires et des experts externes spécialisés dans le domaine de la prestation de services publics. L'expression « service axé sur les citoyens » renvoie à l'idée d'améliorer le service en fonction des priorités des citoyens et des clients, c'est à dire de tenir compte de leurs points de vue, et non de celui de l'organisation, à chaque étape, de la conception et de la prestation du service. On retrouve bien l'idée marketing de mettre le client au centre de l'organisation.

« Cela signifie que les besoins des citoyens deviennent le principe fondamental autour duquel se définit l'intérêt public et s'articule la planification de la prestation du service ».

Source : Rapport du RSAG

« Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens »

Le citoyen est défini, par le Réseau comme une personne titulaire de droits et d'obligations, en tant que membre d'une communauté (locale, provinciale ou nationale). Dans le contexte de la prestation de services, un citoyen qui n'est pas bénéficiaire direct d'un service, mais qui peut quand même en profiter indirectement, contribue néanmoins à ce service (par exemple, en payant des impôts) de sorte qu'il y a intérêt.
Le client, par contre, qui n'est pas toujours citoyen (cas des candidats à l'immigration qui bénéficie des services publics d'immigration), est considéré comme le bénéficiaire direct d'un service.

Source : www.ccmd-ccg.gc.ca

Le comportement de l'usager des services publics va être influencé par un grand nombre de variables (de manière classique, des variables liées à l'individu, au service, à la situation de consommation). Il n'existe pas aujourd'hui de théorie unique permettant de comprendre et encore moins de prévoir le comportement de l'usager de service public. Par contre, de nombreuses études ont mis à jour certaines caractéristiques du comportement de l'usager des services publics.
Dès 1976, LAUFER pose la question des besoins que les services publics doivent satisfaire. La notion de besoin mérite d'être précisée dans le

domaine public car il ne ramène pas à la seule idée de demande solvable. Il est possible alors de distinguer quatre types de besoins [LAUFER, 1976 ; BURLAUD et LAUFER, 1980] :

- Le besoin normatif défini comme tel par un spécialiste (fonctionnaire, chercheur, homme politique…), reconnu par le jugement de valeur d'un professionnel ou d'un leader politique, revêt une importance primordiale dans le domaine public.
- Le besoin ressenti s'exprime dans les attitudes, désirs et motivations de la population. C'est le type de besoin le mieux connu des spécialistes du marketing classique. Le marketing public implique une meilleure prise en compte du besoin ressenti par l'utilisateur. Mais certains groupes sociaux peuvent avoir pris l'habitude de renoncer à exprimer leurs besoins ressentis, alors que d'autres peuvent au contraire être prompts à les revendiquer du fait, par exemple, de leur haut niveau culturel et social. L'administration ne peut donc s'en tenir aux besoins ressentis.
- Le besoin exprimé est le besoin traduit en action. Les études de marché prennent ici toute leur importance en facilitant l'expression des besoins, en donnant à l'usager un moyen de communiquer avec l'administration. Cependant, là encore, il faut modérer l'importance du besoin exprimé : certains besoins importants peuvent se manifester trop tardivement, d'autres, de moindre importance, peuvent occuper une place excessive par rapport aux objectifs poursuivis par l'administration. Par exemple, une bibliothèque municipale qui serait garnie uniquement en fonction des demandes exprimées par les usagers pourrait finir par n'acquérir que des ouvrages à la mode.
- Le besoin comparatif : Ce critère de mesure du besoin revient à comparer le niveau d'un service entre deux régions ou deux groupes sociaux.

GREFFE [1999] explore l'influence d'une autre variable sur le comportement de l'usager : le risque. Les services publics peuvent se trouver en concurrence pour satisfaire certains besoins ou attentes des usagers. La consommation de tous les services publics n'est pas obligatoire, et même lorsqu'elle l'est, il peut subsister des possibilités de choix quant au secteur géographique, aux temps ou conditions d'utilisation, ou à l'adjonction de biens ou services privés au service public, ce qui peut modifier la qualité et la productivité de ce dernier [HIRSCHMAN, 1970].

Ces éléments se manifesteront à travers trois risques potentiellement perçus par l'usager :

- Le risque fonctionnel : le service sera-t-il à la hauteur des attentes de l'usager, faute pour lui de pouvoir tester au préalable sa qualité ? L'usager pourra alors chercher à réduire ce risque par l'information reçue des autres usagers quant à leurs propres expériences du service.
- Le risque économique : il existe des coûts d'accès associés à l'utilisation de services publics a priori gratuits. Face à de tels risques, les pouvoirs publics devront élargir leur conception de la gratuité (par exemple par la prise en compte des coûts de transport comme dans le domaine de la santé).
- Le risque psychologique et social : il correspond aux problèmes que l'utilisation d'un service peut engendrer sur l'image de soi ou l'image que les autres ont de nous. L'utilisation des services peut être stigmatisante (aide en nature) d'où la nécessité de rendre l'accès au service public plus « neutre ».

L'expérience du service public, et l'attitude qui en résulte, influencent également le comportement de l'usager. Celui-ci agit sous l'influence d'un passé incontournable quant à la conception même qu'il se fait de l'administration. SABADIE [2003] précise que les enquêtes d'opinion montrent que les Français sont à la fois fortement attachés à leurs services publics et très sévères quant au fonctionnement de beaucoup d'entre eux. Pour le plus grand nombre, l'administration traîne une image négative et lorsqu'un individu devient usager de ces services publics, il a un comportement différent d'un consommateur de services privés [HERMEL et ROMAGNI, 1990].

L'usager de services publics semble avoir des exigences spécifiques du fait de l'interprétation qu'il se fait de la notion de « service public », de la conception des organisations publiques comme devant se consacrer uniquement au bien-être public alors que ces organisations doivent également faire face à des contraintes liées à leurs structures, leurs budgets, les objectifs de gestion (au-delà des objectifs d'intérêt général)… Il appartient au marketing de montrer, à travers une politique spécifique d'information et de communication, les efforts de modernisation et de rationalisation des organisations publiques, de modifier un jugement anti-bureaucratique pervers et de moins en moins mérité.

B - …sous contrainte de défense de l'intérêt général.

La mission des services publics est double : garantir l'intérêt général et rendre service au public. De son côté, l'usager revendique le statut de consommateur pour obtenir un meilleur rapport qualité/prix, mais il n'hésitera pas à contraindre le gestionnaire à lui accorder des droits qui ne sont pas ceux d'un simple client à l'égard d'une entreprise commerciale [SABADIE, 2000b].

> « L'usager n'est pas que consommateur (vision passive et assistée de l'usager qui bénéficie de service définis par l'institution publique), il est aussi citoyen, ayant un rôle de contrôle de l'action publique. »
> SABADIE [2000b]

A partir des années 1980, les usagers revendiquent le statut de partenaires, c'est à dire de personnes que l'on consulte, dont on sollicite le concours pour l'élaboration de projets, avec lesquelles on, négocie, et même dont on sollicite le concours pour l'accomplissement de certaines missions. A travers ces revendications, l'usager dépasse le simple rôle de client, et devient citoyen concerné par la défense de l'intérêt général [BON, LOUPPE et MENGUY, 1978].

Le passage du statut d'usager à celui de partenaire implique une évolution dans la conception de la stratégie marketing. Les organisations publiques ne peuvent plus se contenter de mesurer des informations relatives aux usagers pour satisfaire leurs besoins, mais doivent également chercher à impliquer ces partenaires dans des processus de consultation et de concertation. Il est alors nécessaire de mettre en place des dispositifs d'études et de communication permettant d'appréhender correctement les besoins du public en prenant en compte non seulement les besoins individuels à court terme, mais également les besoins collectifs et les besoins à long terme. Il faut certes considérer les besoins des bénéficiaires directs des services (les usagers). Cependant, dans le respect de l'intérêt général, il faut réaliser des arbitrages avec les besoins des bénéficiaires indirects (les citoyens qui bénéficient ou pâtissent des externalités de services) ainsi que ceux des contribuables (les payeurs).

2 - Mesurer les besoins

Après avoir défini son public, il faut le connaître. La recherche d'information est la seconde étape de la démarche marketing. Analyser les ventes d'un produit ou l'activité d'un service est un moyen fréquent d'appréciation de la satisfaction du public. L'hypothèse implicite qui est faîte alors, est qu'un service largement utilisé ou dont l'activité est importante répond bien aux besoins et attentes du public. Cette hypothèse a le mérite de la simplicité, mais sa validité est douteuse particulièrement dans le domaine des services publics en situation de monopole.

A - Utilité et spécificités des études dans le secteur public

BON et LOUPPE [1980] précisent que l'utilité des études de besoins est encore plus grande dans les services publics que dans les entreprises privées, car ces dernières disposent à travers leur volume de ventes d'un contact permanent avec le marché, alors que les services publics non-marchands ou en situation de monopole ne peuvent pas trouver dans leur volume de vente ou d'activité l'expression du verdict des usagers.

Dans de nombreux cas, le public ne peut pas exercer son choix car il n'existe pas de concurrence. Dans ces conditions, on ne peut considérer son adhésion comme un signe de satisfaction envers le service rendu. De plus, le recours à de nombreux services publics ne résulte pas de la décision de l'individu, mais d'une obligation imposée par la puissance publique. La scolarisation, la possession d'une pièce d'identité, l'enregistrement des naissances sont obligatoires par exemple. Et à l'inverse, une amélioration de la qualité du service ne provoquera pas une augmentation du nombre de demandes. Ainsi, l'accélération de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité ne se traduit pas par une augmentation du nombre de demandes déposées. Dans d'autres cas, l'augmentation de l'activité n'est pas un objectif. Par exemple, on ne peut considérer que l'ANPE remplit mieux sa mission lorsque le nombre de chômeurs augmente.

Dans ces conditions, l'étude des besoins devient fondamentale car elle représente le seul moyen pour un service public de satisfaire le principe de mutabilité qui, avec l'égalité et la continuité, caractérise la notion de service public. Le problème est de mettre en place les études permettant d'appréhender correctement les besoins du public en prenant en compte non seulement les besoins individuels à court terme, mais également les besoins collectifs à long terme.

L'étude des besoins des particuliers (individus et groupes) se fait à travers la mise en œuvre de dispositifs d'écoute et de dialogue avec le

public. Ces derniers reflètent les différentes formes de management ou cultures de démocratie nationales ou locales. Ainsi même dans une démocratie de type représentatif, les outils de consultation, même si leur utilisation relève du bon vouloir des élus, permettent une participation plus importante des citoyens. Enfin, les outils de concertation traditionnels ou issus des technologies de l'information et de la communication semblent ouvrir la voie à la mise en œuvre d'une démocratie de type actif [BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2003].

Les enquêtes sont alors conçues comme un moyen de participation des usagers qui évaluent le respect du contrat conclu avec les services publics. Il s'agit également d'une nouvelle forme de représentation qui pose le contrôle de l'action publique, en aval, par les consommateurs [SABADIE, 2000b].

La difficulté devant laquelle on se trouve pour passer directement d'une information sur les individus à un appréciation de l'intérêt général rend le rôle des études de marché, dans les services publics, plus ambigu que dans les entreprises. L'étude des besoins collectifs à long terme nécessite alors de définir des critères sociaux susceptibles de décrire l'état social du pays, d'une région ou d'une population et de mesurer l'impact des actions publiques sur l'intérêt général.

B - Besoins des publics, consultation et concertation



L'ouvrage de BON et LOUPPE [1980] s'inspire à la fois des études de marché à vocation commerciale et des pratiques de consultation du public par l'administration. Ces deux démarches se sont plutôt développées dans des univers différents et répondaient à des mentalités presque opposées : d'un côté, l'esprit commercial, la recherche de meilleurs résultats pour l'organisation ; de l'autre, le souci de la qualité des relations plus que des résultats, avec une certaine méfiance pour les méthodes d'étude de marché. Depuis, le marketing est devenu relationnel et le secteur public s'est recentré sur les résultats.

Pour rassembler des informations sur les consommateurs, il existe différents types d'études, chacune d'entre elles présentant des avantages et des limites [GREFFE, 1999] :

- les études de fréquentation et de satisfaction,
- les études des besoins des publics,
- les études de marché,
- la mise en place d'un dispositif d'écoute longitudinal.

Les études de fréquentation et de satisfaction portent sur l'évaluation des services déjà existants. Elles permettent :

- d'identifier les usagers fréquentant ou utilisant le service,
- d'identifier les rythmes de consommation (utile pour avoir une gestion plus efficiente des services en heures creuses et heures de pointe),
- de savoir si l'usager est satisfait et sur quels points de référence,
- d'en déduire les mesures à prendre pour améliorer la qualité des services et la satisfaction des usagers.

Ces études sont plus ou moins complexes : il peut s'agir de simples questionnaires ou d'observations continues des comportements comme celles mises en place par l'observatoire permanent des publics de la Direction des Musées de France créé en 1991 sur une centaine de musées [DE QUATREBARBES, 1996].

Les études de besoin des publics vont plus loin que les précédentes car elles cherchent à savoir comment peut ou doit s'opérer la rencontre entre les besoins d'un public et le service. Son objet est le test d'un service afin de fournir un cahier des charges. Ces études sont à ce jour très peu répandues en France, la solution préférée étant l'évaluation a posteriori des solutions envisagées avec possibilités de correction à terme. Il existe cependant une batterie d'études utilisables : étude exploratoire, étude d'usage et d'attitude, test d'idée et de concept, pré-test de produit ou service, recherche d'axes de communication, pré-test de communication, post-test de campagne… Chaque composante de l'offre de service public (service, distribution, communication, prix) peut alors constituer un terrain d'application de l'étude de marché.

GREFFE [1999] présente les études mises en œuvre par Météo-France pour identifier les besoins de différentes clientèles (sécurité civile, grand public, médias, tourisme, agriculture, BTP, collectivités locales…).

Enfin, les études de marché ou de secteur sont les études les plus globales car elles concernent l'ensemble des acteurs agissant sur « un marché donné » : usagers, prescripteurs, financeurs, producteurs, etc. L'étude prend donc en charge les attentes des usagers dans une vision

large qui les dépasse. GREFFE [1999] prend l'exemple de l'étude du secteur du courrier exprès menée en 1993 par le ministère des Technologies de l'Information et de la Poste. celle-ci visait à identifier l'ensemble des acteurs concernés, la nature des services offerts et la qualité des réponses correspondantes.

<u>Les dispositifs d'écoute ou études longitudinales (système d'information marketing)</u>

Toute organisation publique a de fait un dispositif d'écoute des publics en place (ne serait ce que par le personnel en contact). Les moyens d'écoute sont nombreux : réunions, analyse du courrier et des réclamations, enquêtes, baromètres…Chaque organisation aura un dispositif spécifique qui dépend de ses enjeux, de son organisation, de son métier, de ses moyens.

Ces dispositifs sont cependant aujourd'hui trop éclaté dans les organisations publiques, compte tenu du cloisonnement naturel de ces organisations et de l'émergence récente de la prise en compte des publics. Pour une meilleure écoute des publics, le regroupement de ces informations au sein d'un système d'information marketing est recommandé. Un exemple intéressant de rationalisation de l'information sur les publics nous est donné par les services publics canadiens.

Les outils de mesures communes du réseau de service axé sur le citoyen

Le Réseau du Service Axé sur le Citoyen (RSAG) a constaté que, malgré les efforts déployés pour moderniser la prestation de services, un écart important existait toujours au Canada entre les attentes des citoyens et les services qu'ils recevaient concrètement. Pour comprendre ces écarts et pour pouvoir comparer les données à celles d'autres organisations, le Réseau a conçu des Outils de Mesures Communes (OMC). Ces outils sont fondés sur les travaux réalisés en marketing des services (échelles de mesure de la qualité de service) et visent à standardiser les procédures d'écoute du public.

Ces outils sont présentés dans deux rapports disponibles sur le site Internet du Centre Canadien de Gestion :
SCHMIDT F., STRICKLAND T. (2000), « Sondages sur la satisfaction des clients : Outils de mesures communes », Rapport du Réseau du Service Axé sur le Citoyen, Centre Canadien de Gestion, novembre.
SCHMIDT F., STRICKLAND T. (2000), « Sondages sur la satisfaction des clients : Guide du gestionnaire », Rapport du Réseau du Service Axé sur le Citoyen, Centre Canadien de Gestion, novembre.

www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/index_f.html

L'association du public aux phases d'élaboration des projets, autrement dit la concertation, démontre à un autre niveau l'intérêt de la démarche marketing. Elle permet d'identifier les principaux groupes concernés, de sensibiliser les publics aux avantages d'un débat associatif, d'obtenir le concours des différents groupes. L'usager peut alors pleinement jouer son rôle de citoyen. Pour des choix de gestion importants (projet d'investissement, offre d'un nouveau service à l'usager…), une négociation entre partenaires sociaux est souhaitable, avant la décision finale, notamment pour permettre à chaque partie de présenter son point de vue, voire de défendre son projet [BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2002].

La participation à travers les conseils de quartier

Dans les villes, des conseils de quartier, rendus obligatoires par la loi Vaillant et composés d'élus, d'habitants et d'associations, ont été mis en place pour favoriser l'expression de tous et le partage de la prise de décision publique. Voici quelques leçons à tirer de l'expérience de la ville de Rennes*.

Conseils de quartiers : un an après …

«[…] Aujourd'hui, ce qui alimente les débats, c'est la difficulté de toucher les jeunes, de favoriser l'expression de tous, d'harmoniser les temps des associations, des habitants, des élus et des techniciens, de maintenir l'équilibre des représentations… Bref des ajustements qui sont directement liés aux pratiques elles-mêmes des conseils et non à leur principe, largement admis par tout le monde[…].Des pratiques qui sont diverses. Selon une étude récente, les conseils réunissent entre 38 et 300 membres ; seuls trois d'entre eux ont adopté une charte de fonctionnement ; le nombre et les intitulés des commissions varient d'un conseil à l'autre (alors que l'on trouve presque partout une commission cadre de vie, certains conseils ont créé des commissions culture, d'autres développement économique). La ville a pour objectif aujourd'hui de mettre en place une observation permanente de ce qui se fait dans les quartiers soit pour s'en inspirer soit pour améliorer les points forts… »

Le Rennais, Mars 2003, p.22.

- L'expérience de la ville de Paris est relatée dans un article du journal Le Monde, samedi 7 juin 2003, p.13.

Notons toutefois que, même si elle est fortement souhaitable, la participation des publics à la prise de décision ne se fait pas sans difficulté. Tout d'abord, dans de nombreux cas, les intérêts en présence sont antagonistes et il serait illusoire de vouloir arriver à un consensus. L'intérêt de la démarche marketing est alors de clarifier au préalable les positions des différentes parties et de permettre aux décideurs de prendre des décisions qui, sans être nécessairement optimales, sont acceptables, pour chacune des parties. De plus, la participation du public ne se justifie pas dans tous les cas, notamment lorsque les usagers ne possèdent pas les connaissances ou compétences relatives aux sujets traités (cas des décisions d'ordre technique ou innovantes). Enfin, les expériences de management participatif menées dans les organisations privées montrent également qu'il n'est pas

judicieux d'associer les salariés ou les clients à toutes les phases du processus de décision. JOYEAU [2002] souligne notamment que la définition des objectifs d'une organisation doit rester du ressort de la direction.

C - Besoins collectifs et critères sociaux

Dans l'entreprise privée, les objectifs sont définis le plus souvent en terme de volume de ventes, de profit, de part de marché. Dans l'administration, les objectifs ne sont pas exclusivement économiques. Même s'ils ont longtemps été dominés par l'objectif de croissance et sa mesure à travers le Produit Intérieur Brut (PIB), des objectifs sociaux plus diversifiés et plus complexes, sont également considérés.

Le problème réside dans la définition de critères susceptibles de décrire l'état social du pays, d'une région ou d'une population, et de définir l'état vers lequel on désirerait s'orienter [LAUFER, 1976].



La recherche d'indicateurs sociaux est ancienne et connaît actuellement un regain d'attention dans le cadre des recherches sur le développement durable [OCDE, 2001a et OCDE, 2001b]. Cette recherche n'est pas aujourd'hui aboutie et dépasse le simple cadre des études de marché. En France, le rapport VIVERET fait le point sur le développement de ces indicateurs [VIVERET, 2002]. GADREY [2002] rend compte des progrès qui ont été accomplis en vue d'établir d'autres indicateurs synthétiques, le plus connu d'entre eux étant sans doute l'indicateur de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement [PNUD, 1999]. Il expose également les raisons du regain d'intérêt pour ce sujet apparu dans la seconde moitié des années 1990 sous l'impulsion, en France, des travaux de MEDA [1999] et VIVERET [2002].

3 - Segmentation, positionnement et ciblage dans le secteur public.

Normalement, le concept d'égalité devant le service public devrait interdire, dans ce domaine, tout recours aux concepts de segmentation, de positionnement et de ciblage et, pendant longtemps, ils ont été ignorés.

Mais de plus en plus, on retrouve ces notions appliquées aux services publics et ceci pour deux raisons : soit parce que certains services publics, en situation de concurrence, doivent s'adapter aux demandes de plus en plus diversifiées de leurs usagers, soit parce que cette stratégie permet justement de rétablir une certaine égalité de traitement des usagers.

A - Segmenter pour faire face à la concurrence

La segmentation est largement présente dans les services publics en réseau et atteste de la progression d'une logique de différenciation. L'intérêt pour le concept semble lié à l'aboutissement de certains missions de service public et aux nouveaux comportements de demande qui en découlent. La situation de certains services en réseau suggère que des objectifs sont atteints, ce qui se traduit par le transfert d'objectifs quantitatifs vers des objectifs qualitatifs. Par exemple, le réseau de téléphonie, le réseau postal et la distribution d'électricité peuvent être considérés, d'après des indicateurs quantitatifs, comme satisfaisant une partie de leurs missions. Le maillage du territoire est total, les services en réseaux sont désormais accessibles partout et pratiquement à tous. De nouveaux objectifs apparaissent alors. Il ne s'agit plus essentiellement de répondre à une demande sociale indifférenciée. Au contraire, des demandes différenciées, voire spécifiées, prennent le pas sur un service public unique pour tous, nécessitant de faire évoluer la définition de l'égalité de l'usager [LAMARCHE, 1998].

Cette segmentation induit une individualisation croissante de l'offre publique de laquelle découle une meilleure prise en compte des particularités individuelles qui renforce les services publics comparativement aux offres privatives de substitution. On peut, par contre, se demander si la somme des améliorations individuelles conduit à une amélioration du bien-être collectif. La subtilité du développement du marketing dans l'offre publique consiste à améliorer les relations entre les usagers et les organisations sans prendre le pas sur la direction politique de l'action publique.

B - Segmenter pour rétablir l'égalité entre usagers

Dès 1976, LAUFER souligne que le concept de segmentation semble apparemment en contradiction avec le principe d'égalité de tous devant le service public, mais précise que, face à une même offre, les usagers répondent de façon différente, en fonction précisément du segment du public auquel ils appartiennent. Par exemple, les musées nationaux sont ouverts à tous mais ils n'en sont pas moins fréquentés essentiellement par certaines couches de la population, en majorité composées de personnes à haut niveau d'éducation. Ainsi l'égalité apparente de traitement aboutit-elle à un transfert des ressources économiques nécessaires à l'entretien des musées vers un segment de population déjà privilégiée.

LAUFER [1976] affirme alors qu'une meilleure étude de segmentation du public est finalement la seule façon d'aller vers plus d'égalité, surtout si l'on utilise comme variables de segmentation, les variables sociologiques telles que la profession, le revenu ou le niveau d'éducation.

GREFFE [1999] précise que le concept de segmentation présente aujourd'hui un triple intérêt pour la gestion publique :

- il met à jour les biais dans la distribution des services publics,
- il permet de mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces dès lors que les usagers présentent des différences qui influencent leurs possibilités d'information, d'accès, de prise en charge des coûts annexes,
- en allant plus loin encore, le concept de segmentation permet de fonder des politiques de discrimination positive : si certains usagers sont marginalisés ou affaiblis devant l'accès au service public, il convient de mettre en place des politiques actives de lutte contre les discriminations dont ils font l'objet en leur offrant plus, par exemple comme les politiques de Zones d'Education Prioritaires.

GREFFE [1999] présente l'exemple de mise en œuvre du concept de segmentation dans le domaine de la santé. Il montre qu'il est possible de segmenter le public des mères de famille en quatre groupes, ceci en fonction de leur expérience et de leur attitude face à la science médicale. Dans chaque groupe, les mères de famille se comportent de la même manière alors que les comportements des individus de différents groupes sont bien différenciés. Il est alors possible de mettre en œuvre des politiques différenciées plus efficaces.

C - Définir une stratégie

La stratégie marketing comporte trois volets : la segmentation, le positionnement et le ciblage.

- Segmenter consiste à découper le marché en segments dont les caractéristiques sont différentes entre elles.
- Positionner consiste à différencier le produit ou le service. Le positionnement est une représentation simplifiée, réductrice, comparative et distinctive du produit ou du service [RIES et TROUT, 1981].
- Cibler consiste à définir une stratégie de couverture du marché. Il s'agit de choisir de s'adresser à tous les segments de marché ou seulement à certains segments (voir un seul) avec une offre indifférenciée ou différentes offres.

Si la segmentation et sa conséquence, le ciblage, sont controversées dans le domaine public, il est toutefois possible de définir une stratégie

marketing pour tout service public. KOTLER [1979] propose une procédure à suivre en prenant l'exemple de l'université.

Questions à résoudre pour définir une stratégie institutionnelle orientée marché dans une université.

Analyse du marché

1 - Quelles sont les tendances qui influencent l'enseignement supérieur ? (analyse de l'environnement)
2 - Quel est notre marché principal ? (définition du marché)
3 - Quels sont les segments majeurs sur ce marché ? (segmentation du marché)
4 - Quels sont les besoins de chaque segment de marché ? (évaluation des besoins)
5 - Quels degrés d'attention, de connaissance, d'intérêt et de désir concernant notre université sont présents dans chaque segment ? (évaluation de l'attention et de l'attitude du marché)
6 - Comment les publics clés voient notre institution et ses concurrents ? (analyse d'image)
7 - Quelles sont les sources d'information de nos étudiants et comment prennent-ils leur décision de candidature et d'inscription ? (comportement du consommateur)
8 - Quel est le degré de satisfaction de nos étudiants actuels ? (évaluation de la satisfaction du consommateur)

Analyse des ressources
1 - Quelles sont nos forces et faiblesses majeures dans l'organisation des départements, des programmes, des services annexes, etc. ? (analyse forces/faiblesses)
2 - Quelles sont les opportunités pour développer nos ressources financières ? (analyse des opportunités de don)

Analyse de la mission
1 - Dans quel domaine d'activité nous situons-nous ? (analyse d'activité)
2 - Quels sont nos clients ? (analyse de la clientèle)
3 - Quels besoins tentons-nous de satisfaire ? (ciblage des besoins)
4 - Sur quels segments de marché voulons-nous nous concentrer ? (ciblage de marché)
5 - Quels sont nos concurrents majeurs ? (identification de la concurrence)
6 - Quels sont les avantages concurrentiels que nous voulons offrir à notre cible ? (positionnement)

Tiré de KOTLER [1979]

4 - Un exemple d'étude des besoins du public : le cas de la réorganisation du service public de transport urbain rennais[3]



Source : www.siemens-ts.com

Le système de transport urbain de la ville de Rennes a été récemment réorganisé autour d'un métro, le VAL (Véhicule Automatique Léger). Dans ce contexte de réorganisation d'un service de transport public, il est intéressant d'étudier les méthodes mises en œuvre pour prendre en compte les besoins du public dans le respect de l'intérêt général.



Source : www.transbus.org

En France, la mission de service public de transports urbains est, dans la plupart des villes (à l'exception de Paris et de Marseille notamment), déléguée à des entreprises privées quelle que soit la sensibilité politique des élus. Dans la communauté urbaine de Rennes, Rennes Métropole, délègue l'exploitation du réseau de transport urbain, le STAR, à la STUR, entreprise privée, exploitant[4]. Rennes Métropole en tant qu'autorité régulatrice et propriétaire des biens nécessaires au service définit la politique générale des transports (définition des services, objectifs à atteindre en matière de qualité, fixation des tarifs et des investissements, contrôle de la bonne exécution du service délégué, vérification de la bonne utilisation des fonds publics). La STUR, exploitant, met en œuvre le service en organisant au mieux les moyens matériels et humains, perçoit les recettes commerciales et propose des



améliorations de l'offre. Pour ces missions, le délégataire dispose d'une liberté totale d'organisation, sous réserve du respect du principe d'égalité des usagers et de la continuité du service public et du respect des termes du contrat.

Dans ce contexte, la STUR met en œuvre une stratégie et des outils marketing pour associer les usagers à la décision, pour mesurer leurs attentes afin de satisfaire leurs intérêts particuliers, ceci dans le respect de l'intérêt général dont Rennes Métropole est le garant. Il s'agit d'un marketing public soumis aux contraintes liées à la nature même de l'activité de service et à la mission de service public (notamment l'impact de la gestion du service de transport public sur l'intérêt général : accès à l'emploi et aux études pour tous, décloisonnement social, respect de l'environnement…). Une dernière contrainte tient à la double clientèle de la STUR : Rennes Métropole, autorité régulatrice et garant de l'intérêt général, et les clients-usagers exprimant leurs intérêts particuliers.

Dans le cadre de la réorganisation du système de transport, suivant une logique marketing classique, la STUR a mis en place un système d'écoute de ses usagers actuels et potentiels. Celui-ci avait pour objectif d'identifier leurs besoins et attentes et était basé sur un certain nombre d'instruments marketing de consultation et de concertation.

Certains outils visaient à mesurer les attentes des usagers et à vérifier que leurs intérêts particuliers étaient respectés :

- Une batterie d'enquêtes pour mesurer et hiérarchiser les attentes des différentes cibles (étudiants, retraités salariés, habitants des différentes communes par exemple).
- Des réunions de consommateurs pour qu'ils s'expriment sur des aspects pratiques (desserte dans leurs communes, réaction à des nouveaux prospectus, explication du choix d'une mesure plutôt que d'une autre…).
- Des questionnaires fondés sur les analyses qualitatives précédentes et administrés à bord des véhicules de transport public.
- Quelques observations telles que celles des réactions des usagers lors de l'attente aux arrêts de bus.
- Des questionnaires téléphoniques pour suivre l'évolution de la satisfaction des usagers sur un panel de 450 personnes contactées six fois par an sur leurs pratiques, leur indice de satisfaction et différents thèmes conjoncturels.

D'autres outils visaient à intégrer des questions d'intérêt général dans la décision, i.e. les besoins et attentes de multiples acteurs, non-usagers directs du service et les besoins collectifs :

- Une collecte de données urbaines à l'initiative de la STUR en collaboration avec l'INSEE et l'AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise) et avec les services des communes, notamment ceux de l'équipement, pour définir les nouvelles lignes en fonction de l'évolution démographique de la ville.
- Une analyse de l'évolution des modes de vie et de la place qu'y tiennent les différents modes de transport en collaboration avec l'INSEE.
- Des enquêtes de trafic qui visent à mesurer les volumes de consommation par ligne.
- Une évaluation multicritères des mesures prises (fondée sur les expériences des autres filiales du groupe Kéolis dans d'autres villes françaises : Caen, Brest, Lyon, Strasbourg…).

Les résultats issus de ces outils de consultation du public ont ensuite été utilisés pour fonder la conception du nouveau réseau, pour adapter l'offre de service aux besoins et attentes. La STUR s'est centrée principalement sur les intérêts particuliers des usagers, dans une approche segmentée, considérant que la prise en compte de l'intérêt général était du ressort de Rennes Métropole.

Tout au long du processus de décision (qui débute en 1984 lors du lancement des études du Plan de Déplacement Urbain et qui se termine en 1998 avec le début des travaux), la prise en compte de l'intérêt général par Rennes Métropole s'est faite à travers :

- L'organisation de débats. Ceux-ci ont été organisés avec les usagers (notamment dans les quartiers), les commerçants et les représentants de la presse locale dès 1988.
- Une enquête d'utilité publique menée très tôt dans le processus de décision dès 1992. L'insuffisance de cette étude a conduit le tribunal administratif de Rennes à annuler l'arrêté d'intérêt général en 1994 et une nouvelle enquête a abouti à un nouvel arrêté en octobre 1996.

Un an après sa mise en service, le VAL satisfait les besoins des usagers…
« […]L'objectif de fréquentation était de 75000 voyages/jour à la fin 2004. Il est dépassé. C'est un succès indéniable[…].La réussite du VAL profite aussi à l'ensemble du réseau des transports urbains, qui connaît une hausse de fréquentation de 40%[…]. »

…mais qu'en est-il de l'impact sur l'intérêt général ?
« […]Si l'objectif de fréquentation a été pulvérisé dès la première année, la capitale bretonne a devant elle des chantiers importants, afin d'insérer le nouvel équipement au cœur de la métropole et d'en retirer des améliorations en termes de qualité de vie à l'échéance du projet de développement urbain, soit en 2010[…]. L'objectif est de profiter de la dynamique créée par la mise en service du métro pour établir un véritable pôle culturel au cœur de la métropole bretonne, qui, dans ce domaine aussi, s'estime distancée par Nantes en termes d'image et de lisibilité… »

Extrait d'un article du journal Le Monde, vendredi 14 mars 2003, p.12.

Une considération plus poussée de l'intérêt général pourrait être fondée sur une étude de l'évolution du trafic (une mesure d'impact sur la répartition des modes de transport). Il s'agirait également d'évaluer le gain de parts de marché sur l'utilisation de véhicules individuels, d'évaluer l'impact sur la mobilité, sur l'emploi et l'éducation. Les responsables du projet, tant à Rennes Métropole qu'à la STUR, soulignent cependant les difficultés de mesure des besoins et des impacts en termes d'intérêt général. La modification des comportements est lente et les outils d'enquête utilisés par Rennes Métropole ne permettent pas un suivi longitudinal d'indicateurs qui permettraient d'expliquer cette évolution.

Cette étude de cas permet de souligner les difficultés d'appréhension et de mesure de l'efficacité de l'action publique lorsque l'évaluateur passe du micro-économique (l'usager) au macro-économique (l'intérêt général). Des améliorations importantes restent à faire en amont pour une meilleure prise en compte dans la définition des projets publics et en aval en terme de mesure d'impact des actions publiques. Le marketing public gagnerait à se rapprocher des pratiques d'évaluation des politiques publiques [MEUNIER, 1993 ; WARIN, 1993 ; GREFFE, 1997].

En résumé de la partie II…



Le marketing stratégique public est complexe car la notion de client du service public est ambigu. C'est à la fois l'usager, le citoyen, le contribuable. Le constat de cette complexité rend les études marketing d'autant plus nécessaires. Il faut alors mettre en œuvre différentes méthodologies de consultation, de concertation pour cerner les besoins particuliers des différents publics, tout en prenant en compte l'intérêt général, ce qui s'avère plus délicat et reste aujourd'hui l'objet de nombreuses recherches. Le concept de segmentation, sur lequel se fonde toute stratégie marketing, est également intéressant dans le secteur public. Il permet à la fois, pour les services en réseaux, de faire face à la concurrence grâce à une offre plus diversifiée et plus individualisée et, pour les services régaliens et sociaux, de rétablir l'égalité en tenant compte des différences entre individus.



Une fois définie la stratégie marketing, il reste à définir les actions concrètes à mettre en œuvre sur le terrain. Il s'agit alors de concevoir un service public de qualité, de définir le prix et les modalités de paiement, de choisir des modes de distribution équitables et rentables et enfin de communiquer avec les publics.

/ Ces thèmes sont abordés dans la troisième et dernière partie de ce e-document.

III - Le marketing-mix public

La réalisation des options stratégiques est mise en œuvre par plusieurs moyens d'action contrôlables que l'on regroupe sous l'appellation de marketing-mix ou marketing opérationnel. Le marketing-mix peut être défini comme l'ensemble des variables, contrôlées par le producteur de biens ou de services, qui lui servent à développer son offre auprès de sa clientèle cible, c'est à dire l'ensemble de ses moyens d'action sur le marché. Le marketing-mix représente la dimension action du concept marketing. Il s'agit d'une démarche volontariste de conquête des marchés existants, dont l'horizon d'action se situe dans le court-moyen terme.

Le classement établi par McCarthy regroupe quatre variables qui sont le produit, le prix, la distribution et la communication. Cet ensemble d'éléments est également connu sous la dénomination des 4P faisant référence aux appellations anglaises de ces moyens d'action (product, price, place and promotion).

Dans le secteur public, vont se poser une nouvelle série de questions : Comment définir un service public de qualité ? Comment définir le prix et les modalités de paiement du service public ? Comment distribuer de

manière équitable et rentable le service public ? Et enfin comment communiquer avec les publics afin d'informer tout en légitimant ?

1. Le produit-service public

A - Caractéristiques et gamme des services publics

En marketing, il est courant de classer les produits ou services en fonction du type de processus de décision mis en œuvre par le consommateur, extensif ou de routine.

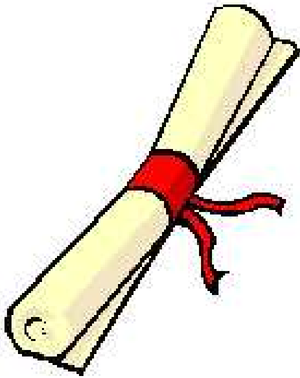
On distingue alors trois catégories de produits [LAMBIN, 1998 ; KOTLER , DUBOIS et MANCEAU, 2003] :

- les produits d'utilisation courante pour lesquels la prise de décision est rapide, voire routinière,
- les produits d'utilisation réfléchie pour lesquels une comparaison est mise en œuvre avant la prise de décision,
- et enfin les produits relevant d'une recherche spécialisée dont l'utilisation est rare, l'achat impliquant et qui nécessite une recherche d'information préalable à l'achat.

GREFFE [1999] précise que les services publics se rapprochent de cette dernière catégorie, l'usager recherchant généralement des informations, par exemple l'opinion des autres usagers.

Tout comme pour un service privé, l'usager du service public considérera ses trois composantes : le service de base, les services connexes, et enfin la valeur symbolique ou affective. L'importance de ces caractéristiques varie en fonction du produit ou service considéré (valeur symbolique forte pour les services culturels, produit de base important dans le transport public par exemple) et en fonction des consommateurs.

De même que dans l'entreprise privée, les organisations publiques se poseront la question de la gestion de la gamme et des lignes de produits et services. Une gamme de produits ou services est composée d'un ensemble cohérent de produits offerts par une organisation, une ligne de produits ou services renvoie à la variété des formes ou des caractéristiques au sein d'une gamme.



Le BAC : « produit vedette » de l'Education Nationale

La diversité des types de baccalauréats illustre les notions de gamme et de ligne appliquées au service public de l'éducation.

« …333847 [candidats au baccalauréat] tenteront de décrocher l'une des trois séries du bac général, 187080, l'une des six séries du bac technologique et 112 502, l'un des 48 bac professionnels. Ces dernières années, de véritables campagnes de marketing de l'Education nationale ont redoré l'image de l'apprentissage et des formations techniques. Du coup, le bac général cuvée 2001 n'attire que 52,55% des candidats, tandis que les bac technologiques (29,63%) et professionnels (17,82%) séduisent un nombre croissant de lycéens… ».

Le Figaro Entreprises, « *C'est aussi une entreprise* », p.8, Lundi 11 juin 2001.

Dans l'éducation nationale, on peut considérer que le baccalauréat constitue une gamme de produits. Les autres gammes sont par exemple les CAP, les BEP ou encore les diplômes du supérieur.
Dans la gamme baccalauréat, il existe trois lignes plus ou moins étendues : bac général (3 séries), bac technologique (6 séries), bac professionnel (48 séries) sans compter les options (variantes mineures à l'intérieur de ces lignes).

B - Un modèle de la qualité de service public

La modernisation des services publics tant dans les pays anglo-saxons qu'en France pose le principe des normes de qualité de services. Concernant cette question, les travaux de SABADIE [2000b, 2001, 2003] sont les plus novateurs. Ceux-ci s'inscrivent à la suite de recherches en marketing des services [notamment PARASURAMAN et alii, 1985 ; 1988 ; EIGLIER et LANGEARD, 1987 : ZEITHAML et alii, 1990]. Cet auteur enrichit ce cadre théorique pour tenir compte de la spécificité de la relation de service public. Il adapte notamment les travaux sur la justice en sciences sociales à l'explication de la qualité perçue par les usagers des services publics.

SABADIE [2003] rappelle que les efforts de modernisation de l'administration ont principalement porté sur deux thèmes : l'efficacité de la gestion publique (et principalement la maîtrise des dépenses) et la

qualité du service rendu à l'usager [STROBEL, 1993 ; WELLER, 1998 ; WARIN, 1999]. Or, comme nous l'avons déjà souligné, l'usager n'est pas qu'un consommateur. Il revendique le statut de consommateur pour obtenir un meilleur rapport qualité/prix, mais il n'hésitera pas à contraindre le gestionnaire à lui accorder des droits qui ne sont pas ceux d'un simple client à l'égard d'une entreprise commerciale.

Quand il juge la qualité d'un service public, l'usager est à la fois client et citoyen.

Les gestionnaires ont donc un double impératif : la satisfaction de leurs usagers et la défense de l'intérêt général, ce qui amène SABADIE à intégrer les littératures sur la qualité de service et sur les théories de la justice. La qualité de service s'inscrit dans le mouvement de modernisation « par l'usager » des organisations publiques, tandis que les théories de la justice témoignent des principes d'intérêt général et de justice sociale qui sont attachés aux services publics.

SABADIE [2003] précise qu'il s'agit d'étudier, non pas la justice du système de valeur qui sous-tend une action, mais le sentiment de justice de la personne concernée par cette action. La justice perçue exprime l'acception ou le rejet des normes qui régissent le fonctionnement du groupe social. Le sentiment de justice résulterait de l'adhésion ou non de l'individu à des normes de justice en vigueur dans le groupe et/ou du respect de ces normes [HOSMER, 1995 cité par SABADIE, 2003]. Ainsi, dans une relation de service public, le jugement de qualité de l'usager résulterait de la congruence ou non de son système de valeur et de celui des pouvoirs publics [ROSANVALLON, 1992 cité par SABADIE, 2003].

Cette revue de la littérature conduit cet auteur à justifier une représentation holistique du concept de qualité perçue qui illustre la dualité du statut de l'usager. Il propose alors un modèle citoyen de la qualité à deux facettes : les modèles « client » et « légal ».

Le modèle client est fondé sur la littérature en marketing des services (pour une revue, voir SABADIE, 2003). Ces travaux sur la qualité se sont attachés à définir les principales dimensions de l'expérience de services. L'amélioration de la qualité de service telle qu'elle est conçue dans le secteur privé, participe à la modernisation des services publics et à leur ouverture sur la société civile. Une expérience de service est notamment évaluée sur les dimensions suivantes :

Fiabilité, accessibilité et qualité de la relation sont des qualités du service public attendues par le client.

- La fiabilité de la prestation : la perception par le client de la capacité du prestataire de service à fournir le service promis.
- L'accessibilité : la facilité à engager un processus, la facilité et la rapidité du processus lui-même.
- Les qualités relationnelles : l'empathie (degré d'attention individualisée, écoute et considération apportées à chaque client), la compétence et la courtoisie des employés, la volonté et les efforts

pour agir dans l'intérêt des clients, salariés et usagers (l'interaction entre les employés et les clients est cruciale, qualifiée de « moment de vérité » selon l'expression de Jan CARLZON [1987], ancien PDG de la compagnie aérienne scandinave SAS Airlines).

<u>Le modèle légal</u> rend compte du « paradoxe français » des services publics. Le législateur a établi des principes de servuction en vertu de sa conception des attentes des usagers et de l'intérêt général. Or, la satisfaction individuelle peut être en contradiction avec l'intérêt général. Dans ce cas, les recherches menées sur le concept de justice semblent montrer que les gestionnaires de services publics ont intérêt à respecter les principes de justice procédurale. Plus un individu perçoit que le processus est juste, plus il sera tolérant par rapport à ses conséquences, même lorsque les avantages distribués lui semblent injustes [LIND et TYLER, 1988 cité par SABADIE, 2003].

Les principes classiques de service public (égalité, continuité, adaptabilité) ont évolué [TRUCHET, 1997 cité par SABADIE, 2003] et se sont étendus à d'autres « principes d'actions » qui encadrent la servuction :

- La participation : l'opportunité pour l'usager de communiquer ses opinions et leur prise en compte dans le processus de décision (en amont, durant la servuction et en aval).
- La transparence : l'explication et la justification des décisions.
- L'égalité de traitement : les usagers placés dans une situation similaire doivent être traités de la même manière.
- La gestion des réclamations : la mise à disposition d'un processus de réclamation et la prise en considération de cette réclamation.

Ces qualités recherchés par l'usager peuvent servir de base à la définition d'un service public de qualité comme le montre l'engagement qu'a pris le gouvernement canadien à travers sa « Déclaration des principes de la qualité de service au Canada ».

La déclaration des principes de la qualité de service au Canada

« Le gouvernement du Canada et ses employés se sont engagés à fournir des services de qualité aux Canadiens et Canadiennes. Nos clients peuvent s'attendre à recevoir des services :

- Rapides, fiables et adaptés aux besoins ;
- Courtois et respectueux des droits individuels, de la dignité, de la vie privée et de la sécurité ;
- Qui constituent une bonne valeur pour l'argent dépensé et qui sont regroupés afin d'être plus facilement accessibles et plus pratiques pour les clients ;
- Qui découlent d'une divulgation claire des règles, des décisions et des règlements applicables ;
- Conformes à la *Loi sur les langues officielles* ;
- Régulièrement révisés et mesurés en fonction des normes de service publiées (les résultats devraient être communiqués aux clients) ;
- Améliorés dans la mesure du possible, en fonction des suggestions, des préoccupations et des attentes des clients. »

http://www.tbs-sct.gc.ca.

SABADIE[2003] propose également des outils de mesure permettant d'appréhender le jugement des usagers des services publics, de fixer des normes de qualité à partir des attentes des usagers et de définir un ensemble d'indicateurs de performances pour contrôler le respect des standards de qualité. Ces outils sont également proches de ceux mis en œuvre dans les services publics canadiens.

Les outils de la mesure de la qualité des services publics canadiens

Le gouvernement canadien s'attache depuis plusieurs années à concevoir des services publics de qualité et à mesurer la satisfaction des citoyens en la matière.

Le Réseau du Service Axé sur le Citoyen (RSAG) a développé un modèle de la qualité de service public intitulé *Les citoyens d'abord* et intégrant les dimensions suivantes : accès, rapidité, compétence, courtoisie/confort, équité et résultat. Il propose également des outils de mesure des besoins et attentes des citoyens, une procédure standardisée de conception d'un service public de qualité et des outils de mesure de la satisfaction suite à l'expérience de service. Ces travaux sont disponibles sur le site du Centre Canadien de Gestion.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, organisme central du gouvernement, a également publié une série de guides intitulée *Services de qualité* disponible sur son site web.

Ces travaux définissent le qualité de services en prenant également en compte des éléments liés à la nature même de service et des éléments liés à la nature publique de ces service publics.

C - Un état des lieux de la qualité des services publics en France

SABADIE [2000b] réalise un état des lieux de la qualité des services publics français à partir des dimensions du modèle citoyen de la qualité de service public.

Concernant les dimensions du modèle client :

- La fiabilité

De nombreuses actions en ce sens ont été initiées dans les service publics [voir SABADIE, 2000b]. Ainsi les services publics sont tenus d'établir des normes de qualité en partenariat avec les usagers, de contrôler le respect de ces normes et de présenter les résultats. En cas de non-respect des engagements, les usagers doivent disposer d'un système de plainte et de compensation. Les services publics industriels et commerciaux se sont servis des engagements comme des éléments de politique commerciale (la Charte France Télécom, la garantie de service EDF-GDF, les délais garantis par La Poste par exemple). La promotion des contrats de services (circulaires du 26 juillet 1995 et du 12 juillet

1996 relatives à la réforme de l'Etat et des services publics) et les programmes pluriannuels de modernisation (circulaire du 3 juin 1998) devraient étendre la démarche d'engagement des services publics régaliens et sociaux.

- L'accessibilité

L'effort de modernisation a notamment porté sur les conditions d'accès physique (distance, signalisation, horaires), les dispositifs d'information et la simplification des démarches et formalités administratives [BON et LOUPPE, 1975]. Comme pour toute activité de service, les gestionnaires de services publics doivent concilier les objectifs de standardisation de l'offre (amélioration de la simplicité, de la rapidité voire de la fiabilité de la prestation) et d'adaptation de l'offre (personnalisation et spécialisation du personnel en contact). Ces éléments peuvent être difficiles à concilier. Le développement des technologies de l'information devrait aider les gestionnaires de services publics à offrir de nouveaux modes d'accès aux usagers.

- La relation

Les compétences relationnelles semblent particulièrement importantes pour les services régaliens et sociaux qui doivent appliquer des normes. Il paraît important que le personnel en contact, et notamment celui investi d'un pouvoir décisionnaire et/ou de contrainte, montre du respect pour les usagers ainsi que pour leurs droits. L'amélioration de la qualité de la relation pose le problème de la gestion des ressources humaines dans les services publics. Les qualités d'écoute, d'attention et de communication ne sont pas réellement prises en compte dans les processus de sélection et de formation de la fonction publique. [ENA, 1999 cité par SABADIE, 2000b]

Concernant les dimensions du modèle légal :

- La participation dans la procédure de prise de décision

La participation se heurte au problème de la représentation des usagers et à la culture centralisatrice des services publics. D'autres pays européens vont dans le sens des pratiques participatives. Par exemple, la Grande-Bretagne a donné une place importante aux associations de consommateurs dans le processus de modernisation des services publics [JEANNOT, 1997 ; 1998].

- La transparence

L'exemple britannique illustre le retard français en la matière. Le traitement des plaintes y est devenu la norme. Un guide des meilleures pratiques intitulé « Comment traiter les plaintes » est destiné à orienter les administrations et à inciter les agents à adopter une attitude positive.

En France, il existe peu d'informations à ce jour concernant les deux dernières dimensions, à savoir le caractère égalitaire du processus et la gestion des réclamations.

Les observatoires territoriaux de la qualité de services publics et services d'intérêt général qui vont être créés sous l'égide de l'Association France qualité Publique devraient permettre de mieux évaluer la qualité des services publics français. Elles pourraient permettre de définir la charte de qualité de services publics français sur le modèle de la *Citizen's Charter* britannique ou de la déclaration des principes de la qualité de service canadienne.

Le projet de charte de qualité du gouvernement français

«… Henri Plagnol (secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat) souhaite aussi élaborer d'ici le printemps une charte qualité, à l'instar de la *Citizen's Charter* dont s'est dotée la Grande-Bretagne, qui énumérera au plan national les critères d'une administration moderne. « *A charge ensuite pour chaque service public de décliner ces critères en définissant des indicateurs pertinents en termes de courtoisie, de comportement, de délai (de réponse, de traitement d'une demande…)* explique M.Plagnol. *L'objectif est que ces indicateurs soient mesurables par l'usager et nous permettent de faire des comparaisons pour, par exemple, dessiner la carte des services d'état civil au regard de leur efficacité…* »

Article du journal Le Monde, jeudi 16 janvier 2003.

2. La tarification publique



Le fait que certaines organisations publiques proposent des produits ou services dans le cadre d'un monopole peut permettre de penser qu'elles ne se posent pas le problème du prix. Dans ce cas, l'usager n'ayant pas de choix réel doit accepter le produit ou service et le prix fixé. De plus dans de nombreux cas, l'usager ne paie qu'une partie du prix (musées, transports en commun, cantines…) et l'organisation publique pourrait considérer que ses décisions en matière de prix sont de ce fait moins ressenties par le public [HERMEL et ROMAGNI, 1990].

Ces deux aspects de certains services publics ne font pas pour autant de ces derniers des secteurs insensibles aux décisions concernant leurs prix. En ce qui concerne le paiement partiel du service par l'usager, il faut noter que le montant des prélèvements obligatoires fait de plus en plus l'objet de débats portés sur la place publique. Il est demandé aux organisations publiques de faire payer un « juste prix » du service au public utilisateur. La notion de monopole est, de surcroît, toute relative.

Les monopoles sont souvent liés à des définitions de produits, il est plus intéressant de les considérer par une approche par les besoins des clientèles. Par exemple, dans le secteur de la communication, il y a un monopole de la lettre, mais le contenu d'une lettre peut aujourd'hui passer par d'autres modes de communication (télex, télécopie, téléphone, Minitel, courrier électronique…). Il en va de même dans le domaine des transports. La demande est alors relativement sensible aux différentes composantes de l'offre de service et du prix en particulier.

« La questions tarifaire est à l'ordre du jour »
ROUET [2002]

Si la gratuité n'est plus considérée aujourd'hui comme la seule stratégie de prix applicable aux services publics, se posent alors de nouvelles questions. Quels sont les facteurs qui œuvrent en faveur de la gratuité, du tarif ou du prix ? Quelles sont les fonctions du prix dans les services publics? Et enfin, qu'en est-il concrètement, quelles sont les politiques de prix mises en œuvre dans les services publics ?

A - Stratégies de prix : gratuité, tarif ou prix ?

Trois stratégies de prix sont utilisées dans le domaine des services publics : la gratuité, le tarif et le prix. La différence entre le prix et le tarif est la suivante : le tarif peut se définir comme la somme à payer pour bénéficier d'une prestation lorsqu'elle ne peut pas couvrir le coût de revient. A l'inverse, un prix couvre le coût de revient et permet l'obtention d'une marge [LE DUFF et ORANGE, 1998].

Les consommations démonétisées (consommations n'impliquant pas un paiement en monnaie de la part de l'usager) sont un élément fondamental du système sociétal français. Des pans entiers de l'économie sont en quasi-totalité (l'école) ou partiellement (la santé) démonétisés, c'est-à-dire que l'accès au service ou au bien ne donne pas lieu à une transaction marchande [DE JOUVENEL, 1957].

Les économistes posent le principe de la gratuité des services collectifs.

Cette gratuité de l'usage du service public est fondée sur les travaux des économistes sur le mécanisme de formation des prix. Ceux-ci ont l'habitude de distinguer services (et biens) privés et collectifs[5] à partir de la caractéristique dite de « divisibilité », laquelle comporte elle-même deux propriétés : la rivalité et l'exclusion [FOIRRY, 1997]. Les caractéristiques du service public sont :

- d'une part, la non-rivalité : la consommation d'un service collectif par un individu n'entrave en rien celle des autres individus et,

- d'autre part, la non-exclusion (il est techniquement impossible ou exagérément coûteux d'exclure certains individus de la jouissance du service, par exemple par un prix) [MEUNIER, 1992].

Ces caractéristiques rendent les services collectifs inadaptés au mécanisme de marché concurrentiel : ils sont mis à disposition de tous dès qu'ils le sont pour un individu, sans qu'un prix leur soit applicable. La gratuité pour l'usager semble être alors le seul mode de tarification utilisable, ces services étant financés indirectement par le paiement d'un impôt par les contribuables (bénéficiaires et non-bénéficiaires du service).

La définition donnée des services collectifs ne s'applique cependant qu'à quelques cas extrêmes, appelés « purs », comme la défense ou la protection de l'environnement. Dès lors, entre les services que l'on qualifie de « privés » et les « collectifs purs », il existe une gamme très importante de services dits « mixtes » parce qu'ils ne répondent pas aux critères de ces deux catégories.

L'intervention de l'Etat dans la gestion de services mixtes introduit la question du tarif et du prix.

- Certains sont mixtes, parce que la communauté qu'ils touchent de manière indivisible est limitée géographiquement (cas des services offerts par un phare ou une station d'épuration d'eau). Il y a alors, de fait, exclusion, mais toujours non-rivalité.
- D'autres services sont caractérisés à la fois par la non-rivalité et la possibilité d'exclusion, comme les services offerts par les ponts, tunnels ou autoroutes. Tant que leur saturation n'est pas atteinte, la jouissance du service par un individu ne diminue en rien celle d'un autre. Cependant, l'exclusion est en général économiquement rentable : les usagers sont repérables, leur consommation est mesurable et un prix applicable.
- Les services caractérisés par la rivalité et la non-exclusion sont, quant à eux, des cas d'exception. Le seul exemple pris en compte dans la littérature économique est celui de la pêche en haute mer.
- D'autres services, enfin, sont mixtes parce que leur production ou consommation s'accompagne d'effets externes ou « externalités », c'est-à-dire d'avantages et inconvénients ressentis par les non-usagers (cas de la vaccination par exemple).

La stratégie de prix qui convient à chacun de ces services mixtes dépend de ses caractéristiques :

- gratuité dans le cas des services caractérisés par la non-exclusion,
- tarifs ou prix dans le cas des services caractérisés par la non-rivalité et la possibilité d'exclusion.

Enfin, l'intervention de l'Etat se justifie également sur les pratiques de consommation. Les pouvoirs publics encouragent ou, au contraire, freinent l'offre ou la demande de service et, cela, en interférence avec les préférences individuelles. L'Etat joue alors un rôle de tutelle, par exemple en rendant obligatoires l'instruction, la cotisation pour la retraite, la médecine scolaire, certaines conditions d'hygiène ou de travail ou en interdisant certains biens (la drogue par exemple). Dans la réalité, il y a beaucoup plus de biens publics tutélaires que de biens collectifs purs.

Le tableau 2 présente les différentes stratégies de prix utilisées dans les services publics.

Tableau 2 - Services publics et stratégie de prix

Types de services	**Stratégie de prix**	**Objectif de la stratégie de prix**
Services collectifs purs	Gratuité.	Seul mode de tarification utilisable.
Services mixtes	Gratuité dans le cas des services caractérisés par la non-exclusion. Tarif dans le cas des services caractérisés par la non-rivalité avec possibilité d'exclusion.	Trouver un optimum économique sous contrainte de bien-être.
Services sous tutelle	Gratuité pour favoriser la consommation. Tarif pour limiter la consommation.	Favoriser ou limiter les consommations.
Services privés	*Prix.*	*Maximiser le profit*

B - Fonctions du prix : du consentement à payer à la recette d'activité

La gratuité n'étant plus aujourd'hui la seule stratégie de prix dans les services publics, la question tarifaire suscite de nombreux travaux, tant sur la question de la gratuité [SAGOT-DUVAUROUX, 1995 ; LE GALL-ELY et alii, 2003] que sur la question du tarif ou du prix [GOMBAULT, 2002 par exemple]. ROUET [2002] expose ainsi l'évolution de la politique tarifaire dans le domaine culturel et parle du « retour de la question tarifaire ».

Plusieurs raisons sont avancées par les gestionnaires de services publics pour justifier la mise en place de tarifs. Certaines fonctions sont relatives au comportement de l'usager :

- Les tarifs donnent une estimation de la valeur du bien ou du service considéré puisque ceux qui le demandent sont prêts à l'acquérir pour un certain tarif. Celui-ci correspond donc au moins au niveau de satisfaction qu'ils en retirent. Se pose alors le problème de mesurer le consentement à payer de l'usager afin de fixer le tarif à son niveau le plus rentable. Bien que de nombreuses méthodes de mesure aient été développées en économie (évaluation contingente, coûts des transports, prix hédoniques) comme en marketing (prix psychologiques, analyse des mesures conjointes), la détermination du consentement à payer est particulièrement délicate dans le cas de service sans concurrent sur un marché, dans le cas où l'usager n'a aucun prix de référence en tête, comme c'est le cas pour de nombreux services publics [LE GALL, 2000].

Capturer la valeur, rationner ou introduire un contrat, telles sont les fonctions du prix lorsque cette question est considérée sous l'angle du comportement de l'usager.

- Les tarifs peuvent constituer un élément de rationnement de la demande. Dans certaines situations, les capacités d'accueil peuvent être limitées et il convient d'éviter un niveau de demande qui se retournerait non seulement contre la qualité de la consommation mais aussi contre l'entretien de l'équipement. Il s'agit alors de faire du « démarketing » [BURLAUD et LAUFER, 1980]. Cette pratique peut cependant exercer des effets de sélection souvent jugés négatifs dans un domaine où l'égalité devrait être particulièrement respectée.

- Le tarif peut également être considéré comme la partie visible d'un contrat. En acceptant de payer un tarif, le visiteur passe un véritable contrat avec son gestionnaire : d'un côté, il bénéficie d'un certain nombre de services, de l'autre il paye un tarif. La difficulté vient ici de l'incertitude qui peut peser sur la qualité des services, incertitude qui peut conduire le visiteur potentiel à renoncer à utiliser un service [GREFFE, 1999]. Des choix budgétaires publics

qui ne sont pas les siens, une mauvaise idée de la performance des services publics ou du travail des fonctionnaires, le fait de payer ce qu'il estime devoir être gratuit seront aussi des motifs d'insatisfaction sur le prix des services publics [DE QUATREBARBES, 1996].

Procurer de nouvelles recettes, responsabiliser les gestionnaires, telles sont les fonctions du prix lorsque cette question est considérée sous l'angle du comportement du gestionnaire du service.

Certaines fonctions influencent plutôt le comportement du gestionnaire du service public [GREFFE, 1999] :

- Les tarifs permettent de réunir les budgets nécessaires au fonctionnement de l'activité. Ce n'est pas là le seul moyen, compte tenu des subventions. Mais pour un nombre croissant d'activités, les prix restent le fondement partiel ou total des recettes, alors qualifiées de recettes d'activités.

- Les tarifs peuvent être un facteur de responsabilisation de la gestion. A partir du moment où les gestionnaires savent que leurs recettes - et donc pour partie leurs rémunérations comme la possibilité d'entreprendre de nouveaux projets - seront directement sanctionnées par la vente de leurs services, ils ont tout intérêt à veiller à ce que les services rendus soient les meilleurs possibles au prix le mieux adapté.

Plusieurs fonctions du prix peuvent d'ailleurs être recherchées à travers une même politique de prix. Il s'agit, comme l'illustre le témoignage d'Hugues GALL, directeur de l'Opéra de Paris, de concilier des contraintes liées à la demande, aux coûts et à la concurrence.



Source : www.opera-de-paris.fr

Les contraintes pesant sur le prix des places des spectacles de l'Opéra de Paris

« […] Une place est financée pour les deux tiers par la subvention de l'Etat - 650 francs en moyenne cette saison -, le dernier tiers, 36% pour être précis, provenant pour l'essentiel du produit de la vente du billet, et de façon marginale, du mécénat et des sources dérivées. Le succès venant, et grâce à nos deux salles, nous sommes arrivés à faire diminuer sensiblement la part de subvention par fauteuil. Il y a douze ans, lorsqu'il n'y avait que le Palais Garnier, cette subvention dépassait 1500 francs par place. Et c'est encore le cas pour les opéras de Province ; un spectateur de l'Opéra de Lyon coûte beaucoup plus cher à la collectivité que celui de Bastille ! […] C'est vrai que nous sommes attentifs à rester compétitifs. Producteurs de spectacles, nous ne pouvons pas décrocher de nos principaux « concurrents » comme le théâtre du Châtelet, subventionné par la Mairie de Paris […] Bien sûr, pour *La Bohème* ou *Rigoletto*, les places se vendent sans souci, les plus chères se vendent même le plus vite. Mais pour conserver 94% de sièges vendus sur une année entière - garantie de notre liberté et de notre autonomie budgétaire relative - , il nous faut être vigilant et ne pas pratiquer des tarifs dissuasifs[…] »

Extrait d'un entretien avec Hugues Gall, directeur de l'Opéra de Paris, *Enjeux*, juin 2001, pp.142-145.

C - Politiques de prix : du coût marginal à la sanction

La gamme des modes de tarification ou politiques de prix dans les services publics est large :

- les services tarifés (transports aériens, ferroviaires, urbains, éducation, eau, électricité, autoroutes, biens culturels),
- les services payés par l'usager et remboursés (soins médicaux, médicaments),
- les services gratuits pour l'usager et financés par l'impôt (préservation des actifs naturels - eau, air, espaces naturels…-, infrastructures routières hors autoroutes, défense, justice),
- les services totalement gratuits : il n'en existe pas à notre connaissance. Il est cependant possible de trouver des échanges non-monétaires comme la réciprocité de services. Ces échanges ne sont gratuits que dans leur dimension monétaire [ORANGE, 1996].

Tableau 3 - Politiques de prix dans les services publics

Type de services	Objectifs du producteur	Hypothèses sous-jacentes quant aux comportements des usagers
Services publics tarifés	Couvrir une partie du coût de revient (logique du coût marginal, de péréquation, de sanction)	Le consommateur a une disposition à payer pour le service, elle est inférieure au coût de revient.
Services publics remboursés	Favoriser la consommation tout en la maîtrisant (logique d'incitation)	L'Etat considère que ces services doivent pouvoir être consommés par tout citoyen, mais le paiement d'un prix est un frein à la consommation. La gratuité est alors considérée comme élément de motivation.
Services publics gratuits sans mécanisme de paiement direct	Favoriser la consommation (logique de redistribution)	Soit l'usager n'a aucune visibilité d'un service collectif pur, soit il considère le prix comme un frein à la consommation, et la gratuité est alors la seule politique pouvant être mise en œuvre.

Ces politiques reposent sur une ou plusieurs logiques de tarification [BURLAUD et LAUFER, 1980 ; DE QUATREBARBES, 1996] :

- La logique du coût marginal vise à minimiser le coût de production, à atteindre un optimum économique. EDF fixe ainsi son tarif en fonction du stade de prélèvement dans la chaîne de distribution. Dans le cas d'une consommation à la sortie de la centrale n'interviendront que les coûts de production, au-delà de la centrale s'y ajouteront les coûts de transport et pour le particulier, les coûts de distribution.
- La logique de péréquation vise à déconnecter le prix du service réel afin d'assurer l'égalité de traitement de tous les usagers. Ainsi le prix d'une lettre est déconnecté de la distance. Ceux qui envoient une lettre à proximité payent donc pour ceux qui l'envoient dans des zones lointaines ou reculées.
- La logique de redistribution vise, par une différenciation des tarifs en fonction du type de prestation offert ou des caractéristiques de l'usager, à aider certaines catégories sociales Ainsi le voyageur de première classe de la SNCF aux horaires de pointe payera pour certaines catégories de voyageurs de seconde classe.
- La logique d'incitation/rationnement vise à contrôler la consommation du service public. Ainsi, France télécom a proposé le téléphone à un tarif élevé pendant les années où la capacité de production était insuffisante et le Minitel gratuitement pour favoriser son lancement. Il peut s'agir également de modifier les comportements de consommation : dissuader l'usage pendant l'heure de pointe et l'encourager en heures creuses. Les tarifs sont de plus en plus modulables. La stratégie de Yield Management, qui consiste à optimiser la gestion des capacités et la rentabilité, est aujourd'hui également appliquée dans les services publics [CHAPMAN et CARMEL, 1992 ; METTERS et VARGAS, 1999].
- La logique de sanction vise à faire appliquer la loi par le paiement d'amendes. Les infractions font l'objet d'un prix à payer pour le contrevenant qui doit l'inciter à respecter les règles. Ce prix n'est pas uniquement monétaire : le permis à points ou la prison en sont des exemples.

En conclusion, remarquons, à la suite de BURLAUD et LAUFER [1980] que la fixation du prix est le résultat d'un compromis entre diverses formes de légitimation du service public. La stratégie de prix est plus d'essence politique que tactique.

3. La distribution du service public

La distribution est une dimension négligée du marketing public [LOVELOCK et WEINBERG, 1983]. Or, la fourniture de services implique des circuits de distribution et une localisation physique adéquate des points de fourniture.

A - Quel système de distribution pour le service public ?

GREFFE [1999] souligne qu'à travers son système de distribution, une organisation publique cherche à atteindre plusieurs objectifs :

- mettre à disposition les produits et services dans les meilleures conditions possibles pour les usagers actuels et potentiels,
- établir une relation personnelle de bonne qualité avec l'usager,
- le conseiller sur la manière d'utiliser les produits,
- organiser les modalités administratives et financières des transactions dans des conditions économiques satisfaisantes.

La dimension distribution du service public est étroitement liée à la qualité du service rendu ainsi qu'à la communication publique. LOVELOCK et WEINBERG [1983] montrent que la définition d'une stratégie de distribution, associant service non-marchand et services marchands, peut également permettre de générer des recettes supplémentaires.

Le système de distribution choisi dépendra de plusieurs critères : déplacement de l'usager et/ou du service, gratuité ou non de la transaction, implication active ou non de l'usager dans la production/consommation du service... GREFFE [1999] distingue ainsi plusieurs systèmes de distribution possible :

<u>Le guichet ou le centre de production</u> : c'est encore le cas le plus courant. Le contact direct entre l'administration et l'usager est matérialisé par un lieu fixe dans lequel se rend l'usager. De la qualité de l'accueil et des premières prestations rendues à ce stade dépendra celle du service public. Les services publics sont souvent organisés en réseaux afin de favoriser accessibilité et égalité. Le service est ouvert à tous en tout point du territoire au moyen d'un tarif forfaitaire (La Poste possède 17000 points de contacts, l'Education Nationale de 55000).

La force de vente : une personne de l'administration se déplace chez l'usager. Les services de la Poste se révèlent souvent audacieux dans ce type de stratégie, dans le cadre d'une activité qui relève pour l'essentiel de ressorts marchands. Ce système est plus difficile à mettre en place et vaut surtout pour des activités où le choix individuel est reconnu.

Le libre-service : ce mode de distribution est largement utilisé dans les domaines de l'information aux usagers, mais s'étend aujourd'hui à la distribution de certains services. Il tend également à échapper aux contraintes de répartition spatiale, car s'effectuant de plus en plus de manière virtuelle par téléphone ou Internet. Le libre-service repose sur l'implication active de l'usager dans la production/consommation du service et ne touche donc que les plus motivés.

Les portails Internet des administrations française et canadienne

Les administrations française et canadienne se sont dotées de sites Internet portails donnant accès aux sites de chaque administration. Y sont regroupées de nombreuses informations aux usagers en libre-service.



Source : www.service-public.fr

En France, le site www.service-public.fr est réalisé par la Direction de la Documentation Française avec le concours des services du Premier ministre et de ceux du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Toutes les administrations interviennent dans la réalisation de ce site. Ce site contribue également à la distribution de certains services par le biais de la mise à disposition de plus de 600 formulaires pour les particuliers et pour les entreprises. Les plus courants sont la demande d'inscription sur la liste électorale d'une commune pour les français de l'étranger, la demande de permis de construire, la feuille de soins dispensés à l'étranger…



Source : www.gol-ged.gc.ca

Au Canada, le portail d'information de l'administration est le site www.gol-ged.gc.ca. Ce site vise également à informer usagers, particuliers et entreprises sur les services publics et à faciliter l'accès aux sites Internet des différentes administrations (par exemple le site du Réseau Canadien de la Santé qui vise à devenir « la source privilégiée d'information fiable sur la santé ».

La distribution de services se fait par un autre site www.canada.gc.ca. Y sont également distribués des formulaires. D'autres services sont également mis en ligne : la consultation d'offres d'emploi des Guichets emplois, un bureau des plaintes en ligne, le Système d'Aide au Démarrage d'une Entreprise, site réunissant toutes les informations et aides pour lancer une entreprise…

Plusieurs évaluations du Gouvernement En Direct (GED) sont disponibles sur le site www.gol-ged.gc.ca.

B - L'évolution du système de distribution du service public

Le principal problème auquel doit faire face le système de distribution au cours du temps est celui de maintenir l'égalité de tous devant le service public. Il faut veiller à maintenir la meilleure distribution possible des services sur le territoire en alliant accessibilité et maîtrise des coûts.

La dimension territoriale de la distribution du service public est prise en compte par la mise en œuvre du principe de « cartes » de services publics visant l'égalité devant le service public par des répartitions adéquates des points d'accès ou de fourniture sur le territoire [GREFFE, 1999].

Au départ, l'existence des cartes scolaires ou sanitaires repose sur une préoccupation fondamentale : faire en sorte que l'accès des usagers aux services soit possible, ou, plus concrètement, minimiser le coût d'accès et ne pas freiner la consommation. A cela s'ajoute le fait qu'une mauvaise répartition des centres de production de services sur le territoire conduit à des gaspillages, car sont cumulées alors la non-réalisation possible des économies d'échelle à certains endroits (trop de bureaux) et les déséconomies d'échelle à d'autres endroits (insuffisamment de bureaux).

La réalisation de ces cartes se heurte à deux difficultés principales :

- Elles doivent évoluer en fonction de la nature des équipements. L'accès devant être égalitaire, tout nouvel équipement peut conduire à la définition d'une nouvelle carte.
- La carte s'accompagne de manière logique de l'obligation faîte aux usagers d'aller au centre de production de service qui correspond à son secteur de résidence. La carte peut alors être vécue comme une contrainte sur le choix des usagers voire comme un affaiblissement

du contrôle de la qualité de service, l'usager étant alors captif d'un secteur donné. Il ne peut sanctionner la mauvaise qualité du service par sa désertion au profit d'un autre centre de production.

Les solutions résident dans des politiques d'amélioration de la qualité et dans l'assouplissement des obligations sectorielles faîtes à l'usager. Notons enfin que le fonctionnement des cartes est ébranlé si le poids démographique s'affaiblit sur certains territoires (c'est aujourd'hui le cas de nombreux espaces ruraux). Le problème est alors de savoir comment gérer la distribution de ces services sur ces territoires possédant un nombre peu élevé d'usagers.

Plusieurs solutions ont été proposées [GREFFE, 1999] :

- Jouer sur la polyvalence des services : la Poste ayant un taux de rentabilité très faible dans certaines régions, dès 1979, un décret l'a autorisé à assumer d'autres services pour le compte d'autres administrations (diffusion d'offres d'emploi, de livres, délivrances de cartes grises, vente de billets SNCF…) moyennant des conventions avec les organismes concernés. Il faut cependant noter que la rentabilité de cette organisation n'est pas meilleure car les gains financiers ne couvrent pas les surcoûts liés au maintien dans des secteurs non justifiés.
- Les points multiservices : il s'agit de regrouper de nombreux services publics sur un même lieu. Ils concernent généralement les services d'information, dans la mesure où le regroupement devient difficile lorsque les services requièrent des compétences spécifiques.



Source : www.mairie-bailly.fr

- Les services itinérants, à la demande et télématiques : ils jouent sur la mobilité des services faute de pouvoir jouer sur celle des usagers.
- Le partenariat avec des services privés : cette formule consiste à greffer les services publics sur un opérateur privé présent sur le territoire. Il s'agit de commerces privés effectuant par exemple des réservations SNCF ou encore des ventes de timbres fiscaux. Cette méthode présente en outre l'intérêt de conforter des activités déjà existantes qui pourraient, elles aussi, être tentées de quitter le territoire en question pour les mêmes raisons de rentabilité. Cette politique ne peut cependant être appliquée lorsque le service repose sur la présence de fonctionnaires assermentés. Notons que souvent la population y voit une transformation négative de la qualité du service.

Emergent, dans l'exposé de ces solutions, les aspects stratégiques de la distribution du service public. Le choix d'un système de distribution ne dépend pas que des caractéristiques du service ou de l'usager. Il est

également politique. Ainsi, les services polyvalents, officiellement reconnues par la loi Voynet du 25 juin 1999, servent également de support à des projets d'aménagement du territoire. Selon LEROY [2000], les expériences de services publics polyvalents, au-delà de la simple distribution du service, peuvent servir de base au développement du lien social, à la définition d'« une gouvernance territoriale ».

4. La communication publique

Pendant longtemps, le secteur public a semblé considérer que sa communication était uniquement d'ordre administratif. Le journal officiel faisait office de publicité et d'information et, comme nul n'est censé ignorer la loi, des organisations publiques ne considéraient pas qu'il était de leur mission de développer la communication.

Cependant, le rapprochement administrations - citoyens implique des politiques et des pratiques d'information et de communication plus transparentes et de proximité. Dans les entreprises publiques, les relations publiques, dans les années 1960, puis la publicité, dans les années 1970, ont été les prémisses à l'introduction du marketing dans les années 1980 [HERMEL, 1995].

LE NET [1981] souligne que l'Etat a deux pouvoirs : convaincre et contraindre, le second représentant l'échec du premier, et par là met en évidence le rôle de légitimation de la communication publique. Elle a également pour objectif, au-delà de la simple information, de convaincre du bien-fondé de l'action publique, de légitimer l'action publique [BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2002].

A - Informer et convaincre

Une communication de type marketing (communication commerciale utilisant des médias spécifiques tels que la radio, l'affichage, les supports promotionnels par exemple) permet d'atteindre les objectifs d'information et de légitimation[6]. L'administration peut ainsi mieux jouer son rôle, en informant mieux, en persuadant avant de rendre obligatoire ou, au lieu de rendre obligatoire, en faisant mieux connaître les règlements [BON, 1982].

Plus précisément, ce type de communication marketing peut être utilisé à différentes fins [BON et LOUPPE, 1984 ; BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2002] :

- En préparant l'opinion publique avant sa promulgation, la communication facilite l'acceptation et le respect du règlement, ou plus généralement de la décision publique. La communication des avantages, mais également, des inconvénients de projets controversés tels que la localisation de décharges publiques, l'implantation de prisons ou encore de centrales nucléaires facilite leur acceptation.
- Elle remplace le règlement lorsque l'argumentation que l'on peut mettre en avant est suffisamment convaincante. C'est le cas lorsque les individus tirent un avantage personnel à court terme de leur modification de comportement, lorsque la complexité du problème traité et le nombre de cas particuliers est tel que le règlement ne peut s'y adapter sous peine d'être incompréhensible ou enfin lorsque la promulgation d'un règlement est rendue inefficace par l'impossibilité de contrôler son respect ou de sanctionner de façon dissuasive les infractions.
- La communication donne accès à des domaines que l'on ne peut pas réglementer (promotion du sport, de la lecture, des musées par exemple). La communication devient alors le seul moyen d'action en permettant d'informer, d'éduquer, d'inciter, de convaincre.
- La communication est un moyen pour l'administration d'améliorer son image. En essayant de convaincre plutôt que d'imposer, elle se dote d'une image moderne et active.

Cette justification de l'action publicitaire de l'administration ne tient cependant que si elle respecte deux hypothèses fondamentales : il doit s'agir d'une communication loyale, et son objectif doit être clairement et unanimement reconnu d'intérêt général et ne doit pas servir l'image de tel ou tel homme ou groupe politique.

B - Communication-produit et communication institutionnelle

Les formes de la communication publique sont diverses. BON et LOUPPE [1984] opèrent une première distinction suivant la nature du problème traité.

Les problèmes techniques sont à l'origine de publicités informatives dont l'objectif est de faire savoir, ou de publicités éducatives dont l'objectif est d'expliquer et de convaincre afin d'obtenir un changement de comportement. Les problèmes politiques donnent naissance à des publicités d'image institutionnelle en vue de promouvoir le rôle et

l'image des administrations, ou à des publicités de propagande politique dont l'objectif est de faire valoir les thèses et la politique de gouvernement ou groupes d'élus.

La distinction faîte dans le secteur privé entre communication de produit ou de marque et communication institutionnelle se retrouve dans le secteur public.

a. La communication-produit

La communication-produit peut, d'une part, avoir pour objet de promouvoir directement un produit ou un service. Pour cela, il faut mettre en avant les caractéristiques techniques, les performances ou les avantages liés à la consommation du service. Ce procédé est conseillé lorsque les produits ou les services sont fortement impliquants, ce qui est le cas pour nombre de services publics.





La communication-produit peut, d'autre part, porter sur une marque. C'est le cas le plus fréquent pour les organisations privées. Il s'agit alors de mettre l'accent sur la marque en tant que référence symbolique, servant à la fois de garantie de qualité et de signe d'appartenance. Ce type de communication est préconisé pour les produits de grande consommation, surtout lorsqu'ils sont banalisés et fortement concurrencés, ainsi que pour les produits ayant une forte valeur imaginaire (le domaine du luxe, notamment). Les entreprises publiques opérant en situation de marché (France Telecom, EDF-GDF) font également de la communication de marque.

Dans le secteur public, cette communication-produit est l'objet de plusieurs enjeux [GREFFE, 1999] : l'identification de l'émetteur, l'identification du destinataire et le langage utilisé.

Toute communication repose sur un échange de signaux entre un émetteur et un récepteur ainsi que le recours à un système de codage/décodage permettant d'exprimer et d'interpréter les messages.

Pour une communication publique, se pose la question de l'identification de l'émetteur : vaut-il mieux que l'émetteur soit une administration centralisée ou au contraire un établissement autonome ?

Par exemple, GREFFE [1999] considère les actions de promotion de l'Education Nationale en vue de poursuites d'études vers le technique ou tout autre enseignement spécifique. Vaut-il mieux que cette promotion soit entreprise par le ministère ou par un lycée donné ? Chaque méthode présente ses avantages et ses limites. La première est plus générale et mettra en avant les enjeux sociétaux et politiques du

mouvement souhaité, mais elle risque de rester assez abstraite, surtout aux yeux des destinataires qui éprouvent des difficultés à comprendre des messages de ce type. La seconde est plus efficace pour un environnement donné mais son efficacité globale risque d'être limitée compte tenu des problèmes de localisation et d'hétérogénéité.
Mieux vaut alors deux campagnes de promotion, ce qui suppose une bonne articulation des thèmes et l'absence de tout décalage dans leur perception.

La seconde difficulté est liée à l'identification du destinataire. Comme signalé plus haut, les notions d'usager, de public sont loin d'être claires. Faut-il s'adresser à l'usager direct, au prescripteur, à l'usager indirect ? Ces agents sont souvent différents les uns des autres et la manière de s'adresser à l'un ne correspond pas à celle nécessaire à la mobilisation des autres.

Enfin, souvent le langage utilisé est celui de professionnels qui gèrent les services publics, fondé sur des codes peu faciles à saisir pour le public. L'intervention de spécialistes de la communication a sans doute freiné ces problèmes au cours des dernières années mais ils restent inhérents à l'existence de systèmes professionnels forts.

b. La communication institutionnelle

La communication institutionnelle ou corporate a pour but de faire connaître l'organisation et son image. Cette forme de communication est apparue en France dans les années 1980. Son développement a surtout été favorisé par les différentes privatisations et du fait de l'explosion de l'actionnariat populaire. La finalité de cette forme de communication consiste à instaurer un climat de confiance et de sympathie, à développer une image positive dont le bénéfice rejaillira sur les produits.

Au-delà de la promotion liée à la diffusion de certains services spécifiques, cette forme de communication doit éclairer les citoyens sur l'ensemble des services publics. A l'occasion de grands travaux (voirie, réalisation d'équipements municipaux, ouverture de nouvelles lignes de transport) ou de la mise en œuvre de grandes réformes (voir ci-dessous l'exemple de la réforme des retraites au printemps 2003), cette forme de communication permet d'actualiser et de redonner une certaine globalité à l'action des administrations qui apparaît la plupart du temps fractionnée à l'extrême aux yeux des citoyens [GREFFE, 1999].

Communication sur la réforme des retraites

« Le jour où François Fillon présente son projet de réforme des retraites et à cinq jours de la mobilisation syndicale du 13 mai, Jean-Pierre Raffarin fait œuvre de pédagogie. Et y met les moyens. Tous les quotidiens publieront, mercredi 7 mai, une pleine page de publicité, signée de la main du Premier ministre et conclue par ces mots manuscrits : « *Avec confiance* ». [...] Le gouvernement entame ainsi une nouvelle phase de sa communication : il va désormais s'attacher à convaincre les Français du bien-fondé de sa réforme. Pour cela, il a fait appel à des professionnels : l'agence Publicis Consultant et le cabinet d'expertise Altedia, qui ont remporté l'appel d'offres.

www.retraites.gouv.fr

D'un côté, l'agence Publicis met au point la campagne destinée au grand public au travers de spots télévision et radio, d'annonces dans la presse écrite, d'une plate-forme téléphonique, d'un site Internet.
De l'autre, Altedia gère la communication en direction des fonctionnaires [...], a conçu un site Internet et une plate-forme téléphonique, grâce auxquels chaque agent du service public pourra, grâce à un numéro indigo, connaître sa situation de futur retraité.

Certains syndicats craignent une « *communication unilatérale* », selon la FSU, et voient dans la missive de M.Raffarin, une « *démarche de propagande* », pour le secrétaire de FO, Marc Blondel. Il dénonce « *une opération de conditionnement de l'opinion publique* » et « *dont le coût sera supporté par le budget de l'Etat (...)* ». Toutefois, aucun chiffre n'est officiellement communiqué. Pour mémoire, le gouvernement avait investi 20 millions pour le passage à l'Euro, 14 millions pour le bogue de l'an 2000 et 12 millions pour la sécurité routière ».

Extrait d'un article du journal Le Monde, mercredi 7 mai 2003, p.8

La communication institutionnelle vise également les employés de l'organisation. On parle alors de communication interne. L'objectif est de renforcer les liens au sein même de l'organisation. Cette forme de communication est particulièrement importante dans les administrations et entreprises publiques afin de créer les conditions à la mise en œuvre de la qualité de service. Ce même objectif est recherché par la communication de recrutement qui cible les candidats à l'embauche et vise à attirer un personnel qualifié.



« Vivez intense. Marine Nationale : 35 métiers, une aventure »
La communication de recrutement de la Marine Nationale

« […] La Marine Nationale est un employeur hors norme. Avec des besoins forts (5500 personnes à embaucher en 2002 pour remplacer les appelés) et une image plutôt bonne auprès du grand public, ce corps d'armée pâtit cependant dans le grand public d'une méconnaissance des métiers qu'il propose. Comme chaque année au mois de janvier, la Marine lance donc une grande campagne de recrutement réalisée par l'agence TBWA Corporate. S'adressant à une population jeune, la communication tend à montrer les spécificités de cette institution qui s'est professionnalisée depuis la loi des armées de 1996. […]
Trois visuels illustrent les dimensions professionnelles communes à tous les types de métiers. Pour chacune, une accroche différente « *Vivez solidaire* », « *Vivez intense* », « *Vivez sans frontière* ». […]
Une photo en pleine page montre sur chaque visuel trois composantes de la marine aujourd'hui : le métier de plongeur démineur, l'intervention d'un hélicoptère des forces aéronavales pour une mission d'assistance à un sous-marin et un bâtiment de surface par le hublot duquel apparaît un jeune matelot[…]
Pour le lieutenant de vaisseau Marie-Laure Masson en charge de la communication à la Marine nationale, « *le propos est de mettre en avant la diversité des métiers. Nous ne pouvions les énumérer tous. C'est en appelant le numéro indiqué sur l'annonce que les candidats intéressés pourront obtenir plus de renseignements sur les postes proposés* […] ».
Extrait d'un article du journal Le Figaro Entreprises, lundi 24 janvier, 2002, p.98.

Enfin, lorsque l'administration informe sur des causes d'intérêt général, cherche à modifier les comportements des citoyens, la communication institutionnelle se transforme en marketing social [KOTLER et ROBERTO, 1989].

Aussi importante soit elle, la communication institutionnelle rencontre deux limites [GREFFE, 1999].

- La première est relative à <u>la frontière entre communication institutionnelle et communication politique</u>. La difficulté vient souvent de ce que la communication politique déborde souvent sur la communication institutionnelle, ce qui rend cette dernière sujette à caution. Les lois et règlements tentent de répondre en partie à ces

problèmes en interdisant les campagnes institutionnelles directes ou indirectes dans les périodes électorales.

- La seconde tient au brouillage des messages en fonction de la nature des émetteurs. A partir du moment où les autorités élues, en charge de certains domaines institutionnels, y apparaissent comme élus, le message risque d'être brouillé. Ce risque est bien plus élevé pour les collectivités territoriales ou les administrations centrales que pour les établissements publics ou les entreprises publiques.

En résumé de la partie III…



Les outils du marketing permettent de mettre en œuvre la stratégie définie préalablement. Nous avons vu que, moyennant certaines adaptations, ces outils permettent aux organisations publiques d'améliorer leurs relations avec les usagers et citoyens. La politique de produit dans les services publics s'appuiera sur la qualité définie à partir de normes de servuction mais également de justice sociale. La politique de prix s'adossera tantôt à la gratuité tantôt à un tarif en fonction des objectifs principaux de l'organisation. La politique de distribution s'efforcera de respecter le principe d'égalité des usagers devant le service public en se fondant sur des solutions originales et parfois rentables. Enfin, la politique de communication s'essaiera d'informer, mais aussi et peut-être surtout, de convaincre du bien-fondé des décisions relatives aux services publics.

Une adaptation des outils du marketing aux particularités des services publics permet d'élargir le champ des actions possibles, de trouver des solutions originales pour mettre en œuvre les trois grands principes du service public. Il faut cependant souligner que ces choix sont bien souvent plus politiques que tactiques. L'objectif n'est jamais uniquement de satisfaire l'usager ou de lui faciliter la consommation du service public. N'oublions pas que le marketing, dans les services publics, reste toujours soumis à la contrainte de défense de l'intérêt général.

Conclusion

Nous avons cherché à montrer tout au long de ce e-document comment le marketing, sa démarche stratégique tout comme ses outils, pouvaient être adaptés dans les organisations publiques pour atteindre les objectifs qui leur sont propres. Nous avons conclu que les organisations publiques gagnent à utiliser les méthodes de marketing, tout en les adaptant. Notons que les services privés peuvent aussi apprendre beaucoup de la gestion des services publics, en intégrant par exemple des éléments de justice sociale [SABADIE, 2000a].

Où en est-on aujourd'hui ? Il reste toujours des détracteurs et des supporters de l'application de la démarche dans le domaine public [DE QUATREBARBES, 1996].

Les détracteurs expriment surtout les objections suivantes :

- Les notions de « client » et de « marché » ne s'appliquent pas au secteur public, principalement pour deux raisons : d'une part, parce que le commanditaire, le payeur et l'utilisateur des services publics sont souvent des acteurs différents, d'autre part, parce que le plus souvent l'utilisateur ne paye pas (directement) et ne choisit pas son fournisseur, ce qui signifierait que la relation n'est pas de nature commerciale. A cela, il est possible de répondre que la notion de client est également complexe dans le domaine privé. En marketing interorganisationnel (BtoB), le commanditaire, le payeur et l'utilisateur sont rarement une seule et même personne. De même, dans le secteur des biens de grande consommation, il faut reconnaître l'influence de la famille dans la plupart des achats.

- Le service public est essentiellement financé par l'impôt, puis est ensuite diffusé gratuitement au public. La démarche marketing est d'autant plus entravée qu'aucune politique de prix ne paraît possible. A cela, nous répondons que la gratuité pour l'usager est en elle-même une politique de prix avec, certes, ses avantages et ses inconvénients.

- La logique de marketing peut conduire non seulement à adapter son offre, mais aussi à stimuler de nouveaux besoins en influençant les clients, voire selon certains, en les manipulant. Cet objectif paraît incompatible avec le concept d'intérêt général. Notons que le marketing public vise à réaliser les objectifs des organisations publiques et non uniquement à développer les ventes. L'objectif peut être effectivement de développer des nouveaux besoins mais sous

contrainte d'intérêt général. Il peut par exemple s'agir de promouvoir la demande pour la sécurité routière ou pour certains vaccinations.

D'autres sont de fervents supporters de la démarche et rappellent que le secteur public n'a pas attendu les années récentes pour s'intéresser à ses utilisateurs. En effet, les principes fondamentaux qui l'animent mettent bien en évidence, notamment à travers le critère de mutabilité, la notion d'adaptation aux besoins.

- Le premier argument des supporters du marketing public consiste à montrer que le secteur public a toujours fait du marketing, mais sans utiliser le vocable.
- L'une des principales motivations invoquées en faveur du développement du marketing public est celle de la nécessaire connaissance des besoins de la population pour pouvoir satisfaire l'intérêt général, avec un service de qualité. Or, cette connaissance des besoins constitue le pivot de l'approche marketing et semble particulièrement importante au regard des études de satisfaction vis à vis des services publics réalisées régulièrement.
- Notons en outre, que de plus en plus d'unités publiques développent des activités non monopolistiques et se trouvent en situation concurrentielle, notamment avec des entreprises privées et expriment alors le besoin de la démarche et des outils marketing.

Nous conclurons en soulignant que la démarche et les outils marketing sont utiles pour légitimer l'action publique par les inputs c'est-à-dire par l'intégration des multiples acteurs à la décision [BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY, 2003]. Mais la légitimation de l'action publique doit se fonder également sur les résultats. L'évaluation des politiques publiques a justement pour objet d'analyser les relations entre l'administration et son milieu social, d'étudier les impacts et l'adaptation d'une politique à son environnement. Les processus d'évaluation répondent à la nécessité de maintenir le caractère démocratique de l'action publique en apportant aux citoyens l'information nécessaire pour porter un jugement sur le marché des services publics [WARIN, 1993]. Ils peuvent alors apparaître comme un instrument privilégié de régulation pour des services publics soustraits à la pression du marché. C'est alors qu'il est légitime de rapprocher le marketing de l'évaluation.

Bibliographie

[7]ANDREASEN A.R. [1984], « Life Status Changes and Changes in Consumer Preferences and Satisfaction », *Journal of Consumer Research*, 11, december, 787-794.

ANDREASEN A.R. [1995], *Marketing Social Change*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

BARTELS R. [1968], « The General Theory of Marketing », *Journal of Marketing*, 32, 1, 29-33.

BARTOLI A. [1997], *Le management dans les organisations publiques*, Paris: Dunod.

BERGADAA M., NYECK S. [1995], « Une analyse qualitative comparée des motivations des consommateurs et producteurs du théâtre », *Recherche et Applications en Marketing*, 10, 4, 5-25.

BON J. [1982], « Les campagnes d'information du gouvernement sont-elles légitimes ? », *Revue Française du Marketing*, 90, 3, 45-53.

BON J. [1989], « Les spécificités du marketing des services publics », *Revue Politiques et Management Public*, 7, 4, 25-32.

BON J., DELABRE A., NIOCHE J.P. [1977], « Les abus du marketing », *Revue Française de Gestion*, janvier - février, 21-31.

BON J., LOUPPE A. [1975] « Adaptation de l'administration aux administrés » *Revue Administration*, décembre.

BON J., LOUPPE A. [1980], *Marketing des services publics : l'étude des besoins de la population*, Paris : Les Editions d'Organisation.

BON J., LOUPPE A. [1984], « Le message public », *Politiques et Management Public*, 3, 93-106.

BON J., LOUPPE A., MENGUY M. [1978], « Approches pour définir un marketing public », *Revue Française d'Administration Publique*, juin, 301-312.

BOURGEON D. [1994], Essai de modélisation du comportement dans le domaine culturel : une application au spectacle théâtral, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Bourgogne.

BROSSARD H. [1997], *Marketing d'une région et implantation des investissements internationaux*, Economica, Collection Recherche en Gestion, 196 pages.

BURLAUD A., LAUFER R. [1980], *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, Systèmes et stratégies, 337 pages.

BUSSON-VILLA F., LE GALL M. [2003], « L'évaluation, un instrument de démocratie pour le management local ? Des ambitions à pratique », 49-64 in LE DUFF R., RIGAL J.-J., *Démocratie et Management Local - 5èmes rencontres Ville-Management*, Dalloz.

BUSSON-VILLA F., LE GALL-ELY M. [2002], « Le marketing au service de la gouvernance », *XVIes journées des IAE*, septembre, Paris.

CARLZON J. [1987], *Moments of Truth*, Ballinger.

CHAPMAN S., CARMEL J. [1992], « Demand/Capacity Management in Health Care : An Application of Yield Management », *Health Care Management Review*, 17, 4, 45-53.

COCHOY F. [1999], *Une histoire du marketing*, La découverte.

COLBERT F. [1993], *Le marketing des arts et de la Culture*, *Gaëtan Morin édition*, Montréal, Canada.

DARIAN J.C. [1993], « Social Marketing and Consumer Behavior : Influencing the Decision to Reduce Alcohol Consumption », *Advances in Consumer Research*, 20, 413-418.

DE JOUVENEL B. [1957], « L'économie politique de la gratuité », 9-23 in DE JOUVENEL B. [1957], *Arcadie. Essais sur le mieux-vivre*, Paris : Gallimard, extrait publié dans la revue *Futuribles,* 281, décembre 2002, 73-82.

DE QUATREBARBES [1996], *Usagers ou clients ? Ecoute, marketing et qualité dans les services publics*, 2nde éd., Editions d'Organisation, Collection Service Public.

DECAUDIN J.-M., MOULINS J.-L. [2000], « Une approche de l'image d'une ville : l'identité de ville. Application à la ville de Marseille », 192-207 in LE DUFF R., RIGAL J.J., *Maires, Entrepreneurs, Emploi*, 2èmes rencontres ville-management, Dalloz.

EIGLIER P., LANGEARD E. [1975], « Une approche nouvelle du marketing des services », *Revue Française de Gestion*, novembre, 97-114.

EIGLIER P., LANGEARD E. [1987], *Servuction. Le marketing des services*, Mc Graw Hill.

ENA [1999], *La gestion des ressources humaines, élément de performance des administrations publiques*, rapport du groupe, n°9, Services rendus à l'usager.

EVRARD Y. [1993], Consommation culturelle : concepts et méthodologies, Thèse de doctorat, Université de Paris IX.

FLIPO J.P. [1984], *Le marketing et l'église*, Les éditions du Cerf, 288 pages.

FLIPO J.P. [1985], « Le marketing des organisations à but non lucratif », *Revue Française de Gestion*, janvier - février, 73-79.

FOIRRY J.P. [1997], *Economie Publique. Analyse économique des politiques publiques*, Paris : Hachette, Collection Les Fondamentaux, 160 pages.

FOX K., KOTLER P. [1981], « Reducing Cigarette Smoking: An Opportunity for Social Marketing ? », *Journal of Health Care Marketing*, 1, 1, 8-17.

GADREY J. [2002], « De la croissance au développement. A la recherche d'indicateurs alternatifs », *Futuribles*, n°281, décembre, 39-71.

GALLOPEL K. [2000], « Réflexions sur l'utilisation de la peur dans les campagnes de prévention des comportements tabagiques », *Actes des XVes journées des IAE*, 6 et 7 septembre, Bayonne-Biarritz.

GAVARD-PERRET M.-L. [2001], « Philip Kotler : Une pièce maîtresse dans l'évolution du concept Marketing », 73-95 in JOLIBERT A. (Ed.), *Les grands auteurs en Marketing*, Caen : EMS, Collection Les Grands Auteurs.

GIRARD V. [2000], « Le marketing territorial : quels fondements, quelles définitions, quels concepts ? », 521-537 in LE DUFF R., RIGAL J.J., *Maires, Entrepreneurs, Emploi*, 2èmes rencontres ville-management, Dalloz.

GIRARD-MILLET V. [1995], « Identité territoriale et marketing territorial : application du concept de corporate mix », Les Cahiers Lyonnais de Recherche en Gestion, n°16, avril, 148-172.

GOMBAULT A. [2001], « L'apprentissage du marketing relationnel dans les organisations culturelles à but non lucratif : le cas du musée du Louvre », *International Conference on Service Management Proceedings*, Angers, 189-206.

GOMBAULT A. [2002], « L'émergence du prix comme variable stratégique des musées : une étude internationale », 165-221 in in ROUET F. (Ed.), *Les tarifs de la culture*, Paris : La documentation Française, 383 pages.

GREFFE X. [1979], « La gestion du non-marchand », *Revue Française de Gestion*, septembre - octobre, 53.

GREFFE X. [1997], *Evaluation des projets publics*, Paris, Economica, 197 pages.

GREFFE X. [1999], *Gestion publique*, Dalloz, Précis de Sciences Economiques.

HERMEL L. [1995], « L'organisation du marketing dans le secteur public et son impact sur la formation de la stratégie », *Revue Française du Marketing*, n°155, 1995/5, 47-53.

HERMEL L., ROMAGNI P. [1990], *Le marketing public - Une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques*, Editions Economica, Collection Economie et Statistiques avancées, 113 pages.

HETZEL P. (2000), « Le marketing des villes : concept éphémère à la mode ou tendance de fond pour repenser la relation entre élus et citoyens », 318-326 in LE DUFF R., RIGAL J.J. (Eds), *Maires, Entrepreneurs, Emplois, 2èmes rencontres Ville-Management*, Dalloz.

HIRSCHMAN A.O. [1970], *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge : Harvard University Press.

HOSMER L.T. [1995], « Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics », *Academy of Management Review*, 20, 2, 379-403.

HUNT S.D. [1976], « The Nature and Scope of Marketing », *Journal of Marketing*, 40, 3, 17-28.

HUNT S.D. [2002], *Foundations of Marketing Theory: Toward a General Theory of Marketing*, M.E. Sharpe Publishing.

HUNT S.D. [2003], *Controversy in Marketing Theory: For Reason, Realism, Truth and Objectivity*, M.E. Sharpe Publishing.

JEANNOT G. [1997], « Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique. », 287-307 in WARIN P. (Ed.), *Quelle modernisation des services publics ?, Les usagers au cœur des réformes*, Paris : La découverte.

JEANNOT G. [1998], *Les usagers du service public*, Collection Que Sais-Je ?, PUF.

JOYEAU A. [2002], « Regards théorique et pratique sur la gestion du processus de changement induit par la mise en place d'une instrumentation de gestion », *Actes des XVIèmes Journées Nationales des IAE*.

KOLB B.M. [2000], *Marketing Cultural Organisations. New Strategies for Attracting Audiences to Classical Music, Dance, Museums, Theatre and Opera*, Dublin : Oak Tree Press, 225 pages.

KOTLER P. [1972], « A Generic Concept of Marketing », *Journal of Marketing*, 36, April, 46-54.

KOTLER P. [1975], *Marketing for Nonprofit Organizations*, Prentice Hall.

KOTLER P. [1979], « Strategies for Introducing Marketing into Nonprofit Organizations », *Journal of Marketing*, 43, January, 37-44.

KOTLER P. [1993], « Pour une réussite du marketing des services publics dans les années 90 », *Revue Politiques et Management Public*, 11, 2, 3-32.

KOTLER P., CLARKE R.N. [1986], *Marketing for Health Care Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

KOTLER P., DUBOIS B., MANCEAU D. [2003], *Marketing management*, Publi-Union, 11ème éd.

KOTLER P., FOX K. [1980], « The Marketing of Social Causes: The First Ten Years », *Journal of Marketing*, 44, 1, 37-44.

KOTLER P., FOX K. [1995], *Strategic Marketing for Educational Organizations*, 2nd ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

KOTLER P., HAIDER D.H., REIN I. [1993], *Marketing Places – Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*, NY: Free Press.

KOTLER P., JATUSRIPITAK S., MAESINCEE S. [1997], *The Marketing of Nations: A Strategic Approach to Building National Wealth*, NY: Free Press.

KOTLER N., KOTLER P. [1998], *Museum Strategies and Marketing*, San Francisco: Jossey Bass.

KOTLER P., LEVY S.J. [1969a], « Broadening the Concept of Marketing », *Journal of Marketing*, 33, January, 10-15.

KOTLER P., LEVY S.J. [1969b], « A New Form of Marketing Myopia: Rejoinder to Professor Luck », *Journal of Marketing*, 33, July, 55-57.

KOTLER P., ROBERTO E. [1989], *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, NY: Free Press.

KOTLER P., SCHEFF J. [1997], *Standing Room Only: Strategies for Marketing the Performing Arts*, Boston: Harvard Business School Press.

KOTLER PH., ZALTMAN G. [1971], « Social Marketing, An Approach to Social Change », *Journal of Marketing*, 35, july, 3-12.

LAMARCHE T. [1998], « Développement du marketing et recomposition du service public », *Sciences de la Société*, 43, février, 49-66.

LAMBIN J.J. [1998], *Le marketing stratégique*, Ediscience International, 4ème éd.

LAUFER R. [1976] , « Le marketing du service public », *Revue Française de Gestion*, novembre - décembre, 72-87.

LAZER W. [1969], « Marketing's Changing Social Relationships », *Journal of Marketing*, 33, 1, 3-9.

LE DUFF R., PAPILLON J.C. [1988], *Gestion publique*, Vuibert Gestion.

LE DUFF R., PAPILLON J.C. [1997], « La gestion du non marchand », 1605-1626, in SIMON Y., JOFFRE P., *Encyclopédie de Gestion*, tome 2, 2nde édition, Economica.

LE DUFF R., ORANGE G. [1998] ? « Des objets et des valeurs en management public », *Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE*, tome 1, 495-513.

LE GALL M. [2002], Contribution à l'évaluation monétaire de biens et services sans référent de marché : les apports combinés de la méthode de l'évaluation contingente et de l'analyse des mesures conjointes, Thèse de Doctorat, Université de Rennes 1.

LE GALL-ELY M., URBAIN C., BOURGEON D., GOMBAULT A., PETR C. [2003], « La gratuité dans le domaine culturel : étude des représentations des bénéficiaires », *Actes de la Journée de recherche Prix, consommation et culture(s)*, 16 janvier, IAE de Tours, 75-80.

LE NET M. [1981], *L'Etat annonceur - techniques, doctrine et morale de la communication sociale*, Les Editions d'Organisation, Collection Management Public.

LEROY M.[2000], « Les mutations de l'action publique : les expériences de polyvalence des services publics », *Politiques et Management Public*, 18, 1, 19-41.

LICHTENTHAL J.D., BEIK L.L. [1984], « A History of the Definition of Marketing », 133-163 in J.N. SHETH (Ed.), *Research in Marketing*, JAI Press, vol.7.

LIND E.A., TYLER T. [1988], *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York : Plenum.

LINDON D. [1994], *Le marketing*, 3ème éd., Nathan.

LINDON D., WEIL P. [1974], *Le choix d'un député, un modèle explicatif du comportement électoral*, Paris, Editions de Minuit.

LOVELOCK C.H., WEINBERG C.B. [1983], « Retailing Strategies for Public and Nonprofit Organizations », *Journal of Retailing*, 59, 3, 93-115.
LUCK D.J. [1969], « Broadening the Concept of Marketing - Too Far », *Journal of Marketing*, 33, 3, 53-55.
MC LEAN F. [1997], *Marketing the Museum*, Londres : Routledge, 257 pages.
MECHIN A. [2000], « Le marché de l'implantation : une relation ville/entreprises orientée par des stratégies marketing urbaines », 651-668 in LE DUFF R., RIGAL J.J., *Maires, Entrepreneurs, Emploi*, 2èmes rencontres ville-management, Dalloz.
MEDA D. [1999], *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris : Aubier.
Messager M. [1995], *La communication publique en pratique*, Paris : Les Editions d'Organisation.
METTERS R., VARGAS V. [1999], « Yield Management for the Nonprofit Sector », *Journal of Service Research*, 1, 3, february, 215-226.
MEULEAU M. [1988], « L'introduction du marketing dans l'entreprise en France (1880-1973) », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, 58-71.
MEUNIER B. [1986], *Le marketing des services sociaux. Apports à leur évaluation et à leur management*, Presses Universitaires de Namur.
MEUNIER B. [1992], *Le management du non-marchand*, Economica, Collection Economie Contemporaine, Paris, 445 pages.
MEUNIER B. [1993], « Management du non-marchand : évaluer pour mieux décider », *Revue Politiques et Management Public*, 11, 3, 97-138.
MOLINA N. [1984], « Le marketing social », *Revue Française de Gestion*, janvier - février, 130-132.
MOULINS J.-L. [2000], « Démocratie locale : le marketing politique à la recherche de sa citoyenneté », 143-155 in LE DUFF R., RIGAL J.-J. et SCHMIDT G. (Eds), *Démocratie et management local*, Dalloz, collection Thèmes et commentaires.
NOISETTE P. [1996], « Le marketing urbain : outil du management territorial », 166-192 in DECOUTERE S., RUEGG J. et JOYE D. (Eds.), *Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 327 pages.
NOISETTE P., VALLEGURO F. [1996], *Le marketing des villes. Un défi pour le développement*, Editions d'Organisation, Collection Service Public.
OCDE [2001a], *Développement durable. Quelles politiques ?*, 124 pages.
OCDE [2001b], *Du bien-être des nations. Le rôle du capital humain et social*, Paris : OCDE.
ORANGE G. [1996], « Du non-marchand au non-budgétaire », *Actes des XIIIèmes journées nationales des IAE*, vol.2, 16-17 avril, 64-81.

PARASURAMAN A., ZEITHAML V, BERRY L. [1985], « A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research », *Journal of Marketing*, 49, 4, 41-50.
PARASURAMAN A., ZEITHAML V, BERRY L. [1988], « SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality », *Journal of Retailing*, 67, 4, 420-450.
PASSEBOIS J. [2002], « Processus d'établissement des relations consommateur/intitution culturelle : le cas des musées d'art contemporain », *Actes du XIXème Congrès International de l'Association Française du Marketing*, Tunis.
PIOTET J.P. [1974], « Le marketing politique, un inventaire », *Revue Française du Marketing*, 1er trim., 55-92.
PNUD [1999], *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris : Economica.
RIES A., TROUT J. [1981], *Positioning: The Battle for your Mind*, New York : Mc Graw Hill.
ROSANVALLON P. [1992], *La crise de l'Etat-providence*, Paris : Seuils.
ROUET F. [2002], « Le retour de la question tarifaire », 11-32 in ROUET F. (Ed.), *Les tarifs de la culture*, Paris : La documentation Française, 383 pages.
SABADIE W.[2000a], « Les apports de la théorie de la justice au marketing des services », *Actes du XVIIème Congrès International de l'Association Franaise du Marketing*, Montréal, 133-147.
SABADIE W. [2000b], « Le droit des usagers à la justice et à la qualité du service public », *Actes des 15èmes Journées Nationales des IAE*, 6-8 septembre, IAE de Bayonne.
SABADIE W. [2001], Contribution à la mesure de la qualité perçue d'un service public, Thèse de doctorat de sciences de gestion, IAE de Toulouse.
SABADIE W. [2003], « Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public », *Recherche et Applications en Marketing*, 18, 1, 1-24.
SAGOT-DUVAUROUX J-L. [1995], *Pour la gratuité, Essai,* Paris : Desclée de Brouwer.
SAIAS M., LEONARDI J.P. [1977], « Service public et service du public », *Revue Française de Gestion*, mai - juin/juillet - août, 9-24.
SCHMIDT F., STRICKLAND T. [2000], « Sondages sur la satisfaction des clients : Outils de mesures communes », Rapport du Réseau du Service Axé sur le Citoyen, Centre Canadien de Gestion, novembre.
SCHMIDT F., STRICKLAND T. [2000], « Sondages sur la satisfaction des clients : Guide du gestionnaire », Rapport du Réseau du Service Axé sur le Citoyen, Centre Canadien de Gestion, novembre.

SERRAF G. [1976], « Propositions pour définir un véritable marketing des problèmes sociaux », *Revue Française du Marketing*, janvier-février, 45-83.

SPERLING D. [1991], *Le marketing territorial, la communication des régions*, Ecomédia-Milan-média.

STROBEL P. [1993], « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherche et Prévisions*, janvier, 31-44.

TEXIER L., VALLA J.P. [1992], « Le marketing territorial et ses enjeux », *Revue Française de Gestion*, n°87, janvier-février 1992 , 45-55.

TRUCHET D. [1997], « Unité et diversité des « grands principes » du service public », *L'Actualité Juridique du Droit Administratif*, n° spécial « Service public, unité et diversité », 427-439.

TUCKER W.T. [1974], « Future Directions in Marketing Theory », *Journal of Marketing*, 38, 2, 30-35.

VALLA J.-P. [1992], « Développement Economique et marketing territorial : enjeux et difficultés », cahier de recherche, IRE.

[8]VIVERET [2002], Reconsidérer la richesse, Rapport de la Mission « Nouveaux facteurs de richesse » au secrétaire d'Etat à l'économie solidaire, janvier, 100 pages.

WARIN P. [1993], *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etudes des relations de service*, Paris, L'Harmattan.

WARIN P. [1999], « La performance publique : attentes des usagers et répo[9]nses des ministères », *Politiques et Management Public*, 17, 2, 143-163.

[10]WELLER J.-M. [1998], « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, 3, 365-392.

ZEITHAML V.A., PARASURAMAN A., BERRY L.L. [1990] ,*Delivering Quality Service: Balancing Perceptions and Expectations*, New York : Free Pres[11]s.

[1] Pour plus de détails concernant cette controverse, se reporter à COCHOY [1999] et à GAVARD-PERRET [2001].

[2] Définition de l'American Marketing Association : « Le marketing est l'ensemble des activités dont le but est d'assurer la vente des produits en fonction des besoins des consommateurs ».
Définition officielle français (J.O. du 2/4/1987) : « La mercatique est l'ensemble des actions qui ont pour objectif de prévoir et constater les besoins des consommateurs en telle catégorie de produits ou services et de réaliser l'adaptation continue de l'appareil productif et commercial d'une entreprise aux besoins ainsi déterminés ».

[3] Cette étude de cas est détaillée dans BUSSON-VILLA et LE GALL-ELY [2002].

[4] Le STAR (Service de Transport de l'Agglomération Rennaise) est une marque, propriété de Rennes Métropole. La STUR (Société des Transports Urbains de l'Agglomération Rennaise) est une filiale du groupe Kéolis, possédé à 60% par BNP-Paribas et à 40% par la SNCF.

[5]Les biens et services publics peuvent aussi être définis par deux autres critères : celui de la création ou appropriation par une instance collective et celui de la gestion (ou du contrôle de la gestion) par une institution collective. Seuls les biens et services collectifs purs (législation, défense…) ont une vocation universellement

reconnue à être créés et gérés par l'Etat. En revanche, de nombreux biens et services collectifs mixtes peuvent très bien n'être ni créés ni gérés par l'Etat (écoles, piscines…) [FOIRRY, 1997].

[6] Notons que les autres dimensions opérationnelles du marketing, les politiques de produit, de prix et de distribution, participent également à cette dimension communicative même si les outils de communication restent les mieux adaptés pour convaincre les usagers.

[7]

[8]

[9]

[10]

[11]